UNIVERSITÉ DE LAUSANNE — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DU BLÉ EN SUISSE

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE
POUR L'OBTENTION DU TITRE DE DOCTEUR EN DROIT
(MENTION ÉCONOMIE POLITIQUE)

PAR

JEAN QUINCHE

NEUCHATEL
IMPRIMERIE PAUL ATTINGER
1960

LE RÉGIME DU BLÉ EN SUISSE

IMPRIMATUR

Le Conseil de la Faculté de droit, sans se prononcer sur les opinions de l'auteur, autorise l'impression de la thèse de M. Jean Quinche, candidat au doctorat en droit, intitulée : *Le régime du blé en Suisse.*

Lausanne, le 18 juillet 1960.

Le doyen de la Faculté de droit :

François GILLIARD

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DU BLÉ EN SUISSE

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE
POUR L'OBTENTION DU TITRE DE DOCTEUR EN DROIT
(MENTION ÉCONOMIE POLITIQUE)

PAR

JEAN QUINCHE

NEUCHATEL
IMPRIMERIE PAUL ATTINGER
1960

Qu'il nous soit permis d'exprimer ici toute notre gratitude à MM. les professeurs Henri Rieben et Marcel Bridel pour leurs précieux conseils et l'extrême bienveillance qu'ils n'ont cessé de nous témoigner.

Ce travail a pu être écrit grâce à la compréhension et aux conseils des personnalités et institutions suivantes que l'auteur remercie chaleureusement :

M. le Dr F. T. Wahlen, conseiller fédéral.
M. le Dr Rodolphe Rubattel, ancien conseiller fédéral.
M. Hans Peter Keller, directeur de l'Administration fédérale des blés, Berne.
M. Georges Pasche, directeur, André & Cie S. A., Lausanne.
M. Charles Duchamp, secrétaire de la Société des meuniers de la Suisse romande, La Sarraz.
La Chambre vaudoise d'agriculture, Lausanne.
La Centrale des blés du canton de Vaud, Lausanne.

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

ROLF	Recueil officiel des Lois et Ordonnances de la Confédération suisse.
FF	Feuille fédérale de la Confédération suisse.
Bull. sén. N	Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil national.
Bull. sén. E	Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil des Etats.
CF	Constitution fédérale de la Confédération suisse.
CO	Code fédéral des obligations.

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

§ 1. Les conditions naturelles de la Suisse

Quiconque examine attentivement une carte physique de la Suisse comprend immédiatement pourquoi notre pays se distingue par sa grande variété de cultures.

En effet, la chaîne des Alpes qui sépare le pays en deux, exerce une immense influence, non seulement sur le climat, mais également sur la nature du sol.

Or, la nature du sol et le climat sont les deux facteurs naturels principaux qui déterminent les genres de cultures d'un pays, et nous allons voir qu'en ce qui concerne les céréales, la Suisse n'a qu'une mince partie de son territoire qui y soit vraiment favorable.

Section 1. Le sol.

La Suisse est formée en grande partie de sols récents.

Dans les Alpes, les roches cristallines granitiques dominent, fort impropres à toute culture, pour ne pas dire complètement stériles.

Dans les Préalpes, on trouve surtout des roches sédimentaires (calcaires, molasses), tandis que sur le Plateau, les roches de sédimentation mixte sont les plus fréquentes.

C'est là que la terre convient le mieux au développement des cultures, elle est légère, brune, faiblement acide.

Dans le Jura au contraire, où les sols présentent une grande diversité, les terrains sont généralement superficiels, acides en surface et calcaires en profondeur, plus propices à l'élevage qu'aux cultures.

Dans quelques régions des Alpes (Grisons), le sol convient à la culture de certaines céréales comme le seigle.

Section 2. Le climat.

La Suisse jouit également d'une grande diversité de climats, due à la présence des Alpes. En gros, cette chaîne de montagnes marque la limite entre deux climats opposés, le climat continental au nord (chaud et sec en été, froid en hiver) et le climat méditerranéen au sud où les variations de température et de précipitation sont moins brusques.

Cette division schématique du pays en deux est quelque peu modifiée par le climat maritime ou océanique à l'ouest qui se caractérise par de fortes chutes de pluie qui, en ce qui concerne la Suisse, se déversent sur le Jura.

Il ressort de cette division climatique que la région la plus favorable à la culture des céréales sera en Suisse le Plateau.

L'influence de la température est également favorable à la culture des céréales en Suisse romande (Vaud et Genève).

En outre, les précipitations qui vont en augmentant à mesure qu'on se rapproche des Préalpes et des Alpes interdisent souvent la culture des céréales.

C'est la raison climatique pour laquelle la tendance se manifeste de s'adonner plutôt à l'élevage qu'à la culture des céréales, tendance qui est encore accentuée par la facilité des débouchés du lait dans l'industrie.

§ 2. Les conditions historiques

Section 1. Avant le XIX^e siècle

Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, on constate que le blé fut pendant longtemps une des plus importantes cultures du pays.

Ainsi déjà au temps de ce que l'on a appelé la « civilisation lacustre », dix espèces différentes étaient cultivées.

Au XIII^e et au XIV^e siècle après J.-C., le blé était encore cultivé dans des régions d'où il a disparu depuis longtemps : Jura, Suisse centrale. Obwald exportait même son grain à Lucerne et l'arrivée de ses bateaux dans le port de cette ville y déterminait le prix du marché.

Les nombreux moulins et greniers publics qu'on rencontre un peu partout prouvent la prospérité et l'étendue de ces cultures.

On a gardé des édits du XVI^e au XVIII^e siècle réglementant la culture, l'emploi, le commerce, les prix, la meunerie. Quand la récolte était bonne et que les prix baissaient, les autorités emmagasinaient le grain dans leurs greniers pour faire face à des années plus maigres.

Jusqu'au XVI^e siècle, la production des céréales indigènes avait suffi à nourrir le pays. La plus grande partie de la population était constituée par des paysans qui cultivaient le blé pour leurs propres besoins et qui vendaient leur surplus aux citadins. Les distances rela-

tivement faibles permettaient aux cantons qui avaient du grain en trop de l'exporter vers ceux qui en manquaient.

Mais la population augmentait et, après la Guerre de Trente Ans, les cultures indigènes ne suffirent plus à la nourrir. Il fallut se mettre à importer du grain d'Alsace, d'Allemagne du Sud et de Bourgogne.

Section 2. Le XIXe siècle.

Ce siècle de la révolution industrielle allait également tout changer dans l'agriculture de notre pays et on y assista à une régression continuelle de la production des céréales, alors que l'élevage et la production laitière se développaient sans cesse.

Par conséquent, il fallut importer toujours plus pour pouvoir nourrir la population en pain.

En 1913, la situation était quasi catastrophique : la Suisse ne produisait de blé que pour nourrir la population pendant deux mois.

1 % seulement des recettes des paysans provenait de la vente du blé, alors qu'ils retiraient 80 % de leurs gains de l'élevage [1].

Cette évolution désastreuse se manifeste clairement dans les statistiques.

Ainsi celle de la durée de subsistance de la population fournie par la production indigène [2] :

En 1845, la production indigène de blé suffisait à nourrir la population pendant 290-295 jours
De 1860-1870 pendant 200 jours
De 1870-1880 pendant 157 jours
De 1880-1890 pendant 70 jours
En 1913 pendant 59 jours

celle également des importations et de la production indigène [3] :

Chiffres en quintaux

Années	Consommation annuelle totale	Importations	%	Production indigène	%
1876-1885	4 814 000	2 684 000	55,75	2 130 000	44,25
1886-1895	5 059 000	3 355 000	66,3	1 704 000	33,7
1896-1905	5 526 000	4 220 000	75	1 406 000	25
1906-1907	5 964 000	5 000 000	83,8	964 000	16,2

[1] Georges Paillard, « Un nouveau régime du blé en Suisse ». Extrait de la *Revue Economique Internationale*. Bruxelles, octobre 1929, p. 51.

[2] Office fédéral de l'alimentation : *Mesures destinées à assurer l'approvisionnement en pain*. 1921, p. 15.

[3] FF. 1924, II, 415.

Alors qu'en 1880, on cultivait encore environ 200 000 hectares de blé, il ne restait plus que 100 000 hectares environ en 1914.

Ainsi, à la veille de la Première Guerre mondiale, la situation était-elle dangereuse ; il fallait réagir. Ce fut la guerre qui en 1914 provoqua la réaction nécessaire.

§ 3. Les causes de la diminution de la culture des céréales en Suisse

Section 1. Causes premières.

Le développement des moyens de communication et de l'industrie.

L'invention de la locomotion à vapeur et son application raccourcirent au XIX^e^ siècle les distances d'une façon considérable (1807 : Le premier bateau à vapeur entre en service en Grande-Bretagne. 1825 : Premier chemin de fer de Stephenson en Grande-Bretagne). Il était dès lors possible d'importer du blé de pays fort lointains, vu que cette denrée se conserve facilement et se transporte sans dommages. Le blé étranger, souvent de meilleure qualité que le blé suisse, allait lui faire une concurrence redoutable, d'autant plus que son prix, étant données les facilités de transport et de conservation, se fixait sur le marché mondial et non plus sur le marché local ou régional.

La Suisse n'échappa pas au développement de l'industrie dû à l'avènement de la machine. Cette évolution provoqua une certaine migration de la population des campagnes vers les centres urbains.

Section 2. Causes secondaires.

a) La baisse du prix du blé et la hausse continue des prix de la viande et du lait.

Pendant des siècles, le prix du blé était resté à peu près stable, oscillant autour de 30 francs le quintal, mais brusquement il baissa de 10 francs, soit de 30 % aux environs de 1880-1890. C'était là la conséquence de la concurrence des blés étrangers et surtout des blés américains.

Les paysans suisses, qui n'y voyaient plus d'intérêt, cessèrent de cultiver le blé, sauf pour leurs besoins personnels et pour la paille, et s'adonnèrent à un élevage intensif, favorisé par deux facteurs :

1° Les difficultés de transport et de conservation du lait et de la viande permettaient aux prix de se fixer sur le marché régional. Ils dépendaient donc de la demande locale. Or, comme la population du pays augmentait continuellement, du fait du développement de l'industrie dans les villes, la demande allait croissant et faisait monter les prix de la

viande et du lait, alors que ceux du blé, se fixant sur le marché mondial et ne dépendant pas de la demande locale, baissaient sans cesse, en raison encore de l'offre croissante de blés américains et étrangers.

La statistique suivante permet de comparer ces prix pour la période 1860-1910. [1]

Prix par quintal

Année	Froment Fr.	Lait Fr.	Viande Fr.
1860	32.75	9.20	92.—
1870	31.50	10.80	118.—
1880	29.50	13.40	138.—
1890	23.50	12.40	152.—
1900	21.25	12.50	175.—
1910	22.65	18.65	196.—
Différence entre 1860 et 1910 :	—30,8 %	+102,7 %	+113,0 %

2° Les débouchés faciles que trouvaient le lait et la viande dans l'industrie (lait condensé, chocolat, conserves) qui en faisaient augmenter la demande et par conséquent le prix.

b) Les conditions de culture.

Les cultures fourragères et l'élevage sont plus agréables que la culture du blé. Ils rapportent plus et sont moins soumis à la concurrence étrangère. Ils sont beaucoup mieux adaptés au climat et à la nature du sol de la Suisse tout en exigeant moins de main-d'œuvre.

En outre, la Suisse vivait sous le régime de la petite propriété et le terrain y était cher. Il n'était donc pas possible comme aux USA d'y entreprendre des cultures extensives, d'autant plus que l'on ne disposait pas des moyens mécaniques appropriés utilisables sur de grandes étendues.

c) Le manque de protection.

Tous les pays voisins de la Suisse, touchés comme elle par la crise agricole due à la concurrence des pays lointains, se mirent à protéger leurs cultures de céréales et même à en favoriser l'exportation, de sorte que la Suisse fut encore envahie de blé bon marché venant des pays limitrophes (conflit des farines avec l'Allemagne au début du XX^{e} siècle).

[1] P. Béguin, *Contre le Monopole du Blé.* Traduit de l'allemand par W. Droin. Genève, février 1924, p. 35.

C'est ainsi que l'Allemagne introduisit un droit de 5,5 marks par quintal, l'Autriche de 6,3 couronnes, la France de 7 francs et l'Italie de 7,5 lires, alors que la Suisse ne taxait l'entrée du quintal de blé que de 30 centimes [1].

Ainsi donc, au début du XX^{e} siècle, la Suisse était tributaire de l'étranger pour les quatre cinquièmes de son ravitaillement en pain. La culture des céréales avait diminué d'une façon alarmante et en outre l'industrie de la meunerie était fortement menacée par la concurrence étrangère. Certains pays voisins favorisaient en effet l'exportation de farine par des primes, et les meuniers avaient fort à en souffrir, notamment au cours du « conflit des farines » avec l'Allemagne.

De plus, les petits moulins étaient menacés par la concurrence que leur faisaient les grandes entreprises qui préféraient le blé étranger.

Qui ne se fût inquiété de cette situation, d'autant plus que l'horizon politique international s'assombrissait ? Dans les premières années du siècle, la guerre des Boers, la guerre russo-japonaise puis l'affaire d'Agadir avertissaient les populations que la « Belle Epoque » touchait à sa fin. Puis ce furent les guerres balkaniques et le 28 juin 1914, l'archiduc François-Ferdinand et son épouse étaient assassinés à Sarajevo par l'étudiant serbe Gavrilo Prinzip.

[1] Georges Paillard, « Un nouveau régime du blé en Suisse ». Extrait de la *Revue Economique Internationale*. Bruxelles, octobre 1929, p. 50.

CHAPITRE II

LES PREMIÈRES MESURES ET LES PREMIÈRES DISCUSSIONS AUX CHAMBRES

La crise agricole de la fin du XIX^e siècle déclencha un mouvement en faveur des interventions de l'Etat pour encourager la culture des céréales.

Dès 1896, l'Administration militaire fédérale se mit à acheter du grain du pays, mais ce ne fut jamais plus de 10 à 30 wagons (de 10 tonnes).

Les efforts pour augmenter les droits de douane restèrent vains.

Les paysans cependant groupèrent leurs intérêts et fondèrent, le 7 juin 1897, l'Union suisse des paysans.

§ 1. Les délibérations des Chambres

Le 19 juin 1908, une *motion Scherrer Füllemann* invitant le Conseil fédéral « à faire un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de reviser l'article 31 de la Constitution fédérale à l'effet d'introduire le monopole fédéral du commerce des céréales et de la farine » fut prise en considération par les Chambres [1].

M. Scherrer Füllemann basait son argumentation sur :

1° la diminution de la culture des céréales ;
2° l'augmentation toujours plus grande des importations ;
3° la hausse du prix du pain qu'il estimait provoquée par les bénéfices excessifs des marchands de grain et des grands moulins ;
4° la nécessité de constituer des réserves.

Quatre ans plus tard, la *motion Balmer* du 19 juin 1912 fut prise en considération aux Chambres fédérales [2]. Cette motion-là invitait le Conseil fédéral « à présenter à bref délai un rapport et des propositions sur les mesures qu'il y a lieu de prendre pour augmenter l'approvisionnement de la Suisse en blé ».

[1] Cf. Bull. sten. N. 1925, 656.
[2] Cf. Bull. sten. N. 1925, 656.

Dans la discussion, la nécessité fut proclamée de prendre des mesures pour garantir la subsistance du pays en pain. Mais on s'attarda surtout sur deux points essentiels :

1° l'encouragement de la culture des céréales dans le pays ;

2° la constitution de réserves de grains assez fortes pour permettre à la population de se nourrir pendant deux ou trois mois.

Dans son exposé, M. Balmer avait affirmé que la question pouvait être résolue par le monopole fédéral, solution idéale à son avis, mais il n'excluait pas d'autres solutions comme l'augmentation des réserves, l'encouragement à la culture des céréales (qui pour lui serait un moyen efficace de lutter contre la quasi-monoculture fourragère).

Quant à l'augmentation des droits de douane (30 centimes par quintal à cette époque), il ne l'estimait pas opportune, pensant qu'elle serait mal jugée par la population. M. Balmer citait encore l'exemple de l'Allemagne, où l'armée construisait des silos, et de la Grande-Bretagne qui se proposait de développer ses cultures de céréales, d'allouer des primes aux meuniers qui stockaient de la farine et de construire des silos nationaux.

§ 2. Les premières mesures

A la suite de la motion Scherrer Füllemann, le Conseil fédéral chargea le Dr E.-W. Milliet, directeur de la Régie fédérale des alcools, d'étudier la question d'un monopole fédéral des grains.

Le Dr Milliet présenta un premier projet comprenant un nouvel article constitutionnel et une loi d'exécution à deux variantes : l'une avec seulement un monopole d'achat et de vente, l'autre avec en plus un monopole de fabrication.

Réunie les 5 et 12 mars 1909, une commission d'experts déclara ce projet pratiquement réalisable.

Le Dr Milliet présenta alors un nouveau projet daté du 26 juin 1909, fondé sur les délibérations de la commission et la première variante de son projet antérieur. Selon ce projet, la Confédération aurait eu à acheter les céréales panifiables et à en constituer des réserves se montant au tiers de la consommation annuelle de froment. Le monopole aurait été tenu d'acheter les céréales panifiables du pays fournies par les moulins à un prix correspondant aux prix moyens des blés étrangers. La régie aurait en outre eu le droit d'établir ses propres moulins, de préférence en achetant les moulins privés existants.

Mais ce projet n'aboutit à aucun résultat positif.

CHAPITRE III

LA GUERRE DE 1914-1918

A la déclaration de guerre, la situation de l'approvisionnement suisse en céréales était grave.

Les réserves du pays se montaient en tout et pour tout à 9118 wagons de 10 tonnes dont :

2500 en réserves de guerre de la Confédération ;
2418 dans les entrepôts officiels ;
3000 dans les moulins ;
1200 chez les boulangers [1].

Il fallut immédiatement organiser une économie de guerre et des mesures furent prises pour assurer le mieux possible l'approvisionnement de la population en pain et en farine.

§ 1. Les importations

Section 1. Le changement des sources d'importation.

Les difficultés d'importation de céréales ne tardèrent pas à surgir et il fallut faire appel à des pays qui, d'habitude, n'étaient pas de gros fournisseurs de la Suisse. Ces difficultés furent encore augmentées par les interdictions d'exportation décrétées par certains pays et par le blocage de la navigation sur le Rhin décidé par l'Allemagne.

Ainsi, il ne restait plus qu'une porte d'entrée pour les céréales : la route du sud, et les pays qui avaient été les principaux fournisseurs de la Suisse avant la guerre, comme la Roumanie et la Russie, ne purent presque plus rien vendre à notre pays dès 1914-1915.

Il fallut chercher d'autres marchés et la Suisse se tourna vers l'Amérique, encore épargnée par les hostilités. Elle ne fut pas la seule à avoir cette idée, l'Italie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ayant également fait appel au blé américain. La conséquence en fut que l'Amérique put jouir pendant la durée de la guerre d'un monopole quasi exclusif sur le marché des céréales.

[1] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*. Thèse. Zürich, 1925, p. 17.

C'est ainsi que les USA devinrent les premiers fournisseurs de céréales de la Suisse, et la hausse des prix provoquée par l'augmentation de la demande procura à l'agriculture américaine une période de vaches grasses.

De 1913 à 1919, les surfaces cultivées en céréales passèrent dans ce pays de 20 millions à 30 millions d'hectares, les récoltes de 20 millions à 26 millions de tonnes et les surplus exportables de 2,7 millions à 4 millions de tonnes [1]. Le tarif réduit du fret favorisait encore les USA aux dépens d'autres pays comme l'Argentine qui ne fournit jamais plus de 10 % des importations suisses.

Vers la fin de la guerre et surtout en 1917-1918, la Suisse importait presque la totalité de son blé des USA, ce qui la mit dans une position de dépendance complète à l'égard de ce pays qui put dicter des augmentations sensibles de prix.

Section 2. L'organisation des importations.

a) Premières mesures.

Dès le début des hostilités, le transport des importations à destination de la Suisse devint une question brûlante, plusieurs cargaisons qui nous étaient destinées ayant été maintes fois arraisonnées, notamment par la Grande-Bretagne.

Les fondements du Droit des gens en ce qui concerne les navires de pays neutres n'étaient pas toujours respectés non plus par les pays belligérants.

Pour pouvoir assurer l'approvisionnement du pays, il fallut prendre des mesures et le 3 août 1914 [2], le Conseil fédéral recevait déjà des Chambres les pleins pouvoirs.

En vertu de ceux-ci, le Département militaire fédéral (Commissariat central des guerres et Bureau fédéral des céréales) prit en mains l'alimentation du pays en pain [3].

En vertu de la convention conclue au début de 1914 avec l'Allemagne, les cargaisons de blé à destination de la Suisse pourraient y être transportées en cas de guerre, à la condition qu'elles soient destinées à la Suisse en tant qu'Etat. L'Allemagne avait voulu s'assurer par là que les céréales soient dirigées dans les entrepôts de l'armée et à destination de la population suisse et non pas qu'elles soient revendues à l'ennemi.

Ces mesures ouvrirent la voie à l'introduction du monopole fédéral d'importation des céréales.

[1] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*, p. 11.
[2] ROLF. 1914, 347.
[3] ROLF. 1914, 415.

b) Le monopole.

Malgré l'autorité du Bureau fédéral des céréales, il était théoriquement possible aux entreprises privées d'importer librement les quantités de blé qu'elles voulaient.

Or, les Alliés ne voyaient pas cette liberté d'un très bon œil, prétextant qu'elle servait d'alibi à un service d'intermédiaire commercial avec l'Allemagne. Cette attitude, qui risquait d'entraver désagréablement les importations suisses de céréales, conduisit le Conseil fédéral à décider, par un arrêté du 9 janvier 1915 [1], que l'importation des céréales serait désormais du ressort de la Confédération et d'elle seule.

Il faut dire que cette décision avait encore d'autres avantages et qu'en ces temps troublés, l'Etat central qui achetait le blé par quantités beaucoup plus grandes que les entreprises privées était plus à l'abri d'ennuis dans l'approvisionnement de la Suisse.

En outre, la répartition des céréales dans le pays se faisait mieux par une organisation centrale que par des entreprises dispersées.

Ce système avait encore l'avantage de freiner les spéculations, d'éviter les fraudes inhérentes au procédé des prix maxima, de mettre fin pour les meuniers à la terrible concurrence allemande dans le domaine des farines, enfin de permettre à la Confédération de faire des économies et de garder les prix à un niveau relativement bas, car elle pouvait acheter les céréales par grosses quantités et au moment opportun.

Mais son principal inconvénient était qu'il constituait une infraction flagrante à la liberté du commerce et de l'industrie. Cette infraction était cependant nécessaire en ces circonstances, si l'on voulait pouvoir ravitailler le pays, car il s'agissait là tout de même d'une question d'intérêt national qui devait passer avant celui des entreprises privées.

c) Les transports maritimes.

A mesure que les voies de communications terrestres devenaient plus dangereuses ou étaient endommagées, la demande de navires de commerce augmentait, et comme chaque pays, belligérant ou non, avait des besoins croissants en matières premières et en denrées alimentaires et que l'offre de fret, d'autre part, allait plutôt diminuant à cause de la réquisition des navires pour des transports de troupes (notamment après l'entrée en guerre des USA) et des destructions dues à la guerre sous-marine, il y eut une véritable lutte entre les nations pour s'assurer des moyens de transport commerciaux.

En outre, le déchargement se ralentissait à cause de la pléthore de marchandises qui s'entassaient sur les quais, pléthore due elle-même à la pénurie de débardeurs.

[1] ROLF. 1915, 13.

Les tarifs des transports par mer augmentèrent en même temps à cause de la hausse de la demande, des tarifs d'assurance, des carburants, des spéculations qui suivirent la disparition de la flotte commerciale allemande du « marché du fret ».

Avec la guerre et l'institution du monopole d'importation des céréales, quelques-uns des arguments contre la création d'une flotte suisse de commerce tombaient.

Malheureusement, en raison de la demande croissante de navires, le prix de ces moyens de transport avait augmenté considérablement, triplant presque en six mois.

La création d'un pavillon suisse posait également des problèmes politiques, les navires neutres étant souvent réquisitionnés par les belligérants ou soumis par ceux-ci à toutes sortes de conditions.

De plus, le fait que la Suisse n'avait aucun port de mer, et celui de sa dépendance quasi totale à l'égard des USA en ce qui concernait son approvisionnement en céréales, auraient donné lieu à bien des difficultés.

Il fallut envisager une autre solution : l'affrétage des navires qui pouvait se faire par des contrats pour une durée ou pour un nombre de voyages fixés.

L'institution d'un organisme central était nécessaire, et par un arrêté du 6 mars 1917 [1], le Conseil fédéral créa un « Office central suisse pour le transport des marchandises à importer ou à exporter » qui devait « prendre d'une manière générale les mesures propres à faciliter l'importation et l'exportation rapides de toutes marchandises ».

Des entreprises privées s'occupèrent également de l'affrétage des navires, comme l'Office d'importation de la Chambre syndicale des fabricants de chocolat, qui affréta en 1918 28 navires.

Enfin, le 30 décembre 1918 fut créée l'Union suisse des transports maritimes dont une partie du conseil d'administration était nommée par le Conseil fédéral. Cette société fut liquidée au bout de trois ans, après bien des difficultés, à cause du peu d'expérience maritime de ses membres et de la chute des taux du fret.

Dans le domaine international, les puissances de l'Entente décidèrent de créer un Bureau interallié d'affrétage qui avait pour tâche de répartir les bateaux. Ce bureau accorda à la Suisse pendant la durée de la guerre et jusqu'à l'armistice un tonnage mensuel de 50 000 tonnes et sans garanties. Dès le 1er janvier 1919, ce contingent fut élevé à 70 000 tonnes puis à 100 000 tonnes avec garanties cette fois, garanties qui furent données par les gouvernements américain, britannique et français. A la fin de septembre 1919, il fut à nouveau possible d'affréter des navires sans difficultés.

[1] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*, p. 31.

d) La route du sud.

Le Rhin ayant été bloqué par l'Allemagne, il fallut faire venir toutes les céréales importées par le sud, c'est-à-dire soit par la ligne Gênes-Gothard, soit des ports méditerranéens de la France jusqu'à Genève.

Dès le début de 1914, la France avait garanti à la Suisse qu'elle laisserait passer tout le trafic transitaire à destination de notre pays et venant de Bordeaux et Saint-Nazaire. En janvier 1915, la Suisse reçut l'autorisation d'utiliser le port de Marseille, en mai celui de Sète et même ceux de Nice et Monaco, Sète devenant la principale porte d'entrée des marchandises à destination de la Suisse.

La situation s'aggrava brusquement avec l'ouverture de la guerre sous-marine dont la Suisse fut informée par une note allemande du 31 janvier 1917. Dès ce moment, les céréales pour la Suisse ne passèrent plus que par Sète qui restait en dehors de la zone du blocus.

Ce port avait l'inconvénient de présenter des difficultés pour le déchargement, mais son avantage était d'être beaucoup plus rapproché de la Suisse que Bordeaux ou Saint-Nazaire. En outre, le manque de main-d'œuvre, surtout après l'entrée en guerre de l'Italie, eut pour conséquence de ralentir encore le ravitaillement, de sorte qu'en 1917, 60 wagons étaient chargés et expédiés quotidiennement, alors que les besoins du consommateur suisse étaient de 120 wagons.

Les difficultés de transport augmentèrent encore avec le manque de matériel roulant et de locomotives, si bien que les sacs de blé s'empilaient sur les quais des ports, ce qui ralentissait le déchargement des bateaux.

Des accords furent signés avec la France et l'Italie pour permettre à la Suisse de transporter ses céréales, mais ils étaient bien théoriques et il n'était pas rare que leurs dispositions ne fussent pas appliquées.

e) L'accord avec les Etats-Unis.

Comme les Etats-Unis étaient presque le seul fournisseur en céréales de la Suisse, il fallait prévoir toutes les éventualités, et, en effet, de mauvaises récoltes en 1916 et en 1917, ainsi que l'entrée en guerre de l'Amérique conduisirent les deux gouvernements à négocier un accord à Washington et Paris, qui fut signé le 5 décembre 1917 et qui était valable jusqu'au 30 septembre 1918.

En vertu de cet accord, le « War Trade Board » américain s'engageait à livrer à la Suisse la quantité de 240 000 tonnes de céréales panifiables. Mais les difficultés de transport empêchèrent ces livraisons d'être effectuées comme prévu et, au milieu d'octobre 1918, 190 010 tonnes de farine et de grains seulement avaient pu arriver à bon port.

L'accord fut reconduit le 22 janvier 1919 jusqu'au 30 septembre de la même année avec une augmentation du contingent jusqu'à 300 000 tonnes.

§ 2. Les mesures prises pour la mouture

Section 1. Premières mesures.

Les difficultés d'approvisionnement en céréales obligèrent les autorités à prendre des mesures pour que la farine soit moulue de la manière la plus rationnelle possible.

Par un arrêté du 27 août 1914 [1], le Conseil fédéral décidait que dorénavant les meuniers ne pourraient plus moudre qu'une seule sorte de farine, la « farine entière ou intégrale, renfermant tous ses constitutifs et privée seulement du gros son ».

Jusqu'en 1917, la farine intégrale put être moulue à un taux de blutage de 80-82 %, mais en 1917 on poussa ce taux jusqu'à 92 %.

La farine ainsi obtenue était noire, mais ce procédé avait l'avantage d'utiliser plus complètement le grain qu'auparavant, de sorte que les besoins de la consommation, qui étaient avant la guerre de 54 900 tonnes de céréales panifiables par mois, tombèrent à 40 500 tonnes dès l'entrée en vigueur de ces mesures [2].

Tous les pains, grands et petits, devaient obligatoirement être confectionnés avec la farine intégrale.

Dès 1918, il fallut fabriquer de la farine mêlée qui se composait d'un mélange de farines de blé, de maïs, de riz et quelquefois même de pommes de terre.

Quant à la semoule et à la farine blanche, le Département militaire décida, en vertu de l'arrêté du 27 août 1914, que le Commissariat central des guerres en ferait fabriquer les quantités nécessaires « dans quelques moulins désignés par lui » et qu'il en mettrait chaque mois une certaine quantité à la disposition des cantons selon les besoins évalués d'après le nombre des habitants. Les cantons étaient chargés de la répartition de ces denrées aux hôpitaux, malades, établissements pour enfants, etc.

Les conséquences de cette utilisation presque complète du blé pour la fabrication de la « farine intégrale » furent plutôt mauvaises pour l'élevage, une grande partie du son et des déchets de mouture qui servaient autrefois de fourrage étant devenus des constitutifs de la « farine entière ». Les prix de la viande et du lait montèrent et les paysans commencèrent à se plaindre.

La meunerie suisse, qui avait été très affectée avant la guerre par les primes d'exportation instituées par l'Allemagne pour la farine, se sentit soulagée quand ce pays décréta l'interdiction des exportations de cette denrée. Elle tâcha d'en profiter et les différents moulins se firent une concurrence effrenée, essayant tous de produire le plus de farine blanche possible. Les boulangers, de leur côté, insistaient auprès d'eux pour avoir de la farine toujours plus blanche.

[1] ROLF. 1914, 415.

[2] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*, p. 56.

Pour faire cesser ces abus et pour obtenir que dans tout le pays soit fabriquée la même « farine intégrale », les autorités fédérales se virent obligées de prendre diverses mesures complémentaires.

a) La farine-type.

C'était un modèle de « farine intégrale » que tous les meuniers devaient copier le plus exactement [1], aussi bien en ce qui concernait la couleur que la composition chimique (qu'on peut vérifier par le procédé de la pékarisation). Les meuniers pouvaient se procurer les échantillons-types au Commissariat central des guerres.

De mai à décembre 1918, quand la Suisse importa de grandes quantités de blé américain, il fallut créer un nouveau modèle de « farine-type » à cause des différences que présentait cette farine avec la farine moulue en Suisse.

Mais ces prescriptions n'étaient pas toujours faciles à suivre et certains moulins n'avaient pas l'habitude ou les installations nécessaires à leur observation la plus exacte.

C'est pourquoi il fallut introduire une autre mesure :

b) Le contrôle de la mouture.

Cette mesure avait pour but d'assurer que l'uniformité de la farine soit obtenue le mieux possible dans tout le pays. En Suisse occidentale et méridionale, la farine était moulue beaucoup plus claire qu'en Suisse orientale et certaines fois, il y avait même des différences suivant les cantons. Chaque canton avait un système de contrôle, mais de nouveau il y avait des variations dans les critères choisis, ce qui pouvait donner libre cours à une concurrence effrénée des meuniers.

En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 1917 [2], les moulins furent enfin obligés de se soumettre à un contrôle du Commissariat central des guerres, contrôle qui se faisait par le moyen de formulaires et d'échantillons de farine de 150 grammes. Ils devaient en outre laisser aux organes de contrôle le libre accès de leurs locaux et leur fournir tous les renseignements nécessaires.

Le 10 août de la même année fut créé un Office fédéral du pain [3] dépendant du Commissariat central des guerres et dont la division « Rationnement et contrôle » avait pour tâche de s'occuper de la surveillance des prescriptions sur la mouture, entre autres choses.

c) Le contingentement de la mouture.

Ce fut le premier pas vers le rationnement, car avec cette mesure, la consommation était déjà quelque peu restreinte.

[1] Cf. ROLF. 1917, 324 (art. 3).
[2] ROLF. 1917, 323.
[3] ROLF. 1917, 641.

Par l'arrêté du 29 mai 1917 [1], le Conseil fédéral décidait que le Commissariat central des guerres fixerait « pour chaque moulin un contingent de froment sur la base de la quantité de blé qu'il moulait avant la guerre, en tenant compte toutefois des besoins de la région intéressée ».

Le Département militaire fédéral était en outre autorisé « à diminuer ou à suspendre totalement le contingent accordé aux moulins dont le rendement en farine n'est pas satisfaisant ». Les contingents étaient fixés sur la base des années 1912-1913.

Cette mesure servit également à faire diminuer les stocks excessifs de certains meuniers.

La production de farine avait beaucoup varié pendant la guerre et le contingentement allait permettre une production et une répartition uniformes et constantes.

Le système des contingentements s'organisait de la manière suivante :

Les moulins achetaient leur blé à la Confédération et le moulaient suivant le contingent qui leur était attribué. Ils devaient ensuite vendre leur farine de préférence à leur clientèle habituelle.

Malheureusement, ce système présentait l'inconvénient de ne tenir aucun compte des différences dans la demande telles qu'elles se manifestent entre la ville et la campagne, les régions industrielles et agricoles.

Quand les cartes pour la farine et le pain furent introduites, ces différences se manifestèrent d'une manière particulièrement sensible et il fallut organiser un service de compensation des surplus.

Section 2. Le rationnement du pain et de la farine.

L'entrée en guerre des USA en 1917 provoqua de nouvelles difficultés dans l'approvisionnement de la Suisse en céréales, les navires ayant été réquisitionnés pour les besoins de guerre et les récoltes affectées davantage à l'approvisionnement des troupes.

Le contingentement de la mouture ne suffit plus à restreindre la consommation, ni même l'interdiction de la vente du pain frais qui avait été décrétée le 2 février 1917 [2].

Le contingentement de la mouture fut encore réduit à trois reprises de 10 % chaque fois, les 10 octobre, 6 et 12 novembre 1917 [3].

Il fallut envisager une mesure encore plus radicale, le rationnement du pain et de la farine, qui était réclamé depuis longtemps par certains milieux et dont on avait déjà envisagé la possibilité dans des conférences réunissant des représentants des autorités cantonales et des organisations économiques.

[1] ROLF. 1917, 323.
[2] ROLF. 1917, 43.
[3] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*, p. 84.

Le pain est l'un des principaux aliments de l'homme et est relativement bon marché, d'où sa grande consommation dans les classes pauvres. Entre avril 1914 et décembre 1916, son prix avait passé de 35 à 54 centimes le kilo, soit une augmentation de 54,2 %, alors que celui des pâtes alimentaires avait passé de 55 centimes à 1 franc (82 %) le kilo, et celui des pommes de terres de 10 à 20 francs les 100 kilos (100 %) [1].

Si le pain avait été rationné trop tôt, les classes pauvres de la population auraient été durement frappées. Il fallait donc attendre jusqu'au moment où cette décision constituerait la dernière solution.

En outre, à mesure que la guerre avait avancé, une situation d'inégalité s'était créée entre les producteurs suisses de blé et les autres, les premiers jouissant pour finir d'avantages tout à fait injustifiés. Pour rétablir la situation, le rationnement du pain et de la farine s'avérait justifié.

Il fut institué avec l'introduction des cartes le 1er octobre 1917 [2] et dura jusqu'au 1er septembre 1919.

Le rationnement avait en outre l'avantage de permettre une répartition égalisatrice tout en accordant des surplus aux personnes à revenus modestes et aux « ouvriers occupés à des travaux pénibles ». Il fit en outre cesser l'affouragement du bétail avec le pain, meilleur marché que le fourrage, qui était interdit mais cependant très courant.

Les rations furent fixées de la manière suivante :

PAIN	Ration normale	Enfants de moins de 2 ans	Ouvriers occupés à des travaux pénibles	Personnes à revenus modestes
		Rations journalières [3]		
Octobre 1917	250 g	250 g	350 g	350 g
Décembre 1917	225 g	150 g	325 g	275 g
Décembre 1918	250 g	150 g	350 g	300 g
Février 1919	300 g	150 g	400 g	350 g

FARINE	Ration normale	Enfants de moins de 2 ans
	Rations mensuelles [3]	
Octobre 1917	500 g	500 g
Décembre 1917	350 g	500 g
Novembre 1918	333 g	481 g
Décembre 1918	370 g	518 g
Février 1919	518 g	518 g

[1] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*, p. 85.

[2] ROLF. 1917, 675.

[3] Les rations de pain étaient calculées par jour et les rations de farine par mois.

Une division Rationnement et contrôle fut créée à l'Office fédéral du pain, qui était chargée de la répartition de la farine et du pain, de la surveillance et des rapports avec les « producteurs assurant leur propre alimentation ». Les cantons et les communes durent tous nommer un office chargé de s'occuper de la répartition des cartes et des questions touchant au rationnement.

Le système adopté était assez large, en ce sens que les cartes étaient valables dans tout le pays et non pas dans certaines boulangeries ou magasins déterminés comme on avait tout d'abord voulu l'exiger.

Les cartes étaient personnelles, établies pour un mois et servaient également à l'achat de « petits pains, zwiebacks, biscuits, ainsi que les articles de pâtisserie et de confiserie fabriqués avec de la farine ».

Les vendeurs de pain et de farine devaient conserver les coupons, les classer et tenir une liste des quantités reçues chaque jour. Ils devaient en outre s'approvisionner autant que possible chez leur marchand habituel.

Enfin, les producteurs-consommateurs étaient autorisés à assurer eux-mêmes leur alimentation en pain et pouvaient garder à cet effet une surface de 9 ares par personnes pour la culture des céréales panifiables. Ils ne recevaient pas de cartes, à moins qu'ils n'aient livré la quantité de blé correspondante. Il leur était interdit de vendre les céréales qui leur avaient été laissées ou même le pain qu'ils fabriquaient avec ces céréales.

Ce système pour les producteurs-consommateurs ne fonctionna du reste pas très bien à cause des nombreux abus, les paysans trouvant avantage à vendre leurs céréales à la Confédération qui les achetait cher, et à acheter le pain tout fait qui était très bon marché.

§ 3. L'encouragement à la production indigène

Au début de la guerre, la Suisse consommait chaque jour 1800 tonnes de blé et à ce taux-là pouvait couvrir ses besoins avec sa propre production pendant 79 jours.

Au moment où le taux de blutage était le plus élevé (90 %), elle consommait 1070 tonnes et sa production suffisait pour 134 jours.

Quand le rationnement fut introduit, sa consommation était de 830 tonnes que la production indigène pouvait satisfaire pendant 173 jours [1].

Ces quelques chiffres montrent donc que même avec les mesures les plus sévères pour restreindre la consommation ou pour utiliser au mieux toutes les possibilités du grain, la Suisse n'arrivait à couvrir elle-même ses besoins que pendant une demi-année tout au plus.

[1] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*, p. 100.

Cette évidence angoissante montrait que, de toute façon, la Suisse dépendait de l'étranger pour son approvisionnement en pain.

A mesure que la guerre se développait, pourtant, on se rendit compte qu'il fallait absolument tout faire pour réduire cette dépendance et pour développer la production indigène des céréales.

C'est ainsi que toute une série de mesures furent prises qui devaient avoir les effets les plus rapides possible mais qui, après la guerre, continuèrent à avoir leur influence sur toute la législation suisse sur le blé.

Section 1. Mesures rour augmenter la rentabilité de la culture indigène des céréales.

a) Fixation du prix du blé.

L'agriculture suisse était orientée d'une manière beaucoup trop unilatérale vers l'élevage et la production laitière, ce qui présentait de très graves inconvénients en cas de guerre. C'est pourquoi, pour lutter contre cette tendance, le Conseil fédéral décida, par un arrêté du 8 septembre 1914 [1], que la Confédération achèterait « directement des céréales indigènes aux producteurs, ainsi qu'aux syndicats et associations agricoles, ou, dans les régions qui n'ont pas de syndicats, aux communes » et qu'elle les revendrait « au prix de revient, pour les besoins de l'armée et de la population civile ».

Les prix fixés furent de 29 francs le quintal en 1914, de 36 francs 50 en 1915 et de 46 francs en 1916 [2].

Cette décision, qui portait au double le prix du blé dans certaines régions pluvieuses, était bien faite pour encourager les paysans à développer leurs cultures céréalifères et à faire ainsi concurrence au lait et au bétail.

Et pourtant, les livraisons de céréales indigènes à la Confédération furent minimes pendant les trois premières années de la guerre : 2000 tonnes furent livrées en 1914, 20 en 1915 et rien du tout en 1916.

Cette situation provenait du fait que certaines industries qui n'étaient pas liées par des prix maxima fixés d'avance, comme celles des succédanés de café, du malt, de la levure, offraient aux producteurs des prix bien plus avantageux que la Confédération.

Il n'en reste pas moins que la production des céréales pour le marché alla croissant de 1914 à 1917, passant entre ces années de 38,58 à 49,37 %. Mais il faut dire que ces céréales étaient surtout destinées aux marchés industriels plutôt qu'à la fabrication du pain.

[1] ROLF. 1914, 473.
[2] ROLF. 1914, 472.

b) La garantie des prix.

Le premier système n'ayant pas entièrement donné satisfaction, on lui adjoignit un correctif, la garantie du prix des céréales. En effet, le paysan qui décidait soudainement de cultiver du blé ou d'en cultiver plus prenait de gros risques. Il était souvent inexpérimenté, n'avait pas tous les outils nécessaires, dépendait du climat et de tous les autres impondérables qui peuvent influencer les récoltes.

Par l'arrêté du 3 septembre 1917 [1], le Conseil fédéral décida une garantie de prix de deux ans de 50 francs par 100 kilos de céréales panifiables indigènes.

Le 28 mai 1918 [2], il portait ce prix à 64 francs et, pour finir, les prix furent garantis jusqu'en 1922 [3].

Ces mesures avaient pu être prises grâce à l'institution du monopole et il fut décidé que les prix des récoltes continueraient à être garantis, même après la guerre, jusqu'à ce que la question de l'alimentation du pays en pain ait été réglée.

c) Les primes.

Les systèmes influençant les prix étaient surtout avantageux pour les gros producteurs, mais il fallait également encourager les producteurs-consommateurs et les petites exploitations à développer leurs cultures de céréales.

On songea d'abord à introduire le système des primes de culture, mais il fallut y renoncer à cause des difficultés innombrables qu'il entraînait (recensement des domaines, contrôles coûteux). De plus, ce système ne tenait pas compte de la qualité de la production qu'il était pourtant indispensable d'encourager.

La Confédération encourageait plutôt la culture par les prix qu'elle payait, mais les cantons furent laissés libres d'accorder des primes de culture.

Pour les récoltes des années 1917 et 1918, le prix d'achat payé par la Confédération fut augmenté respectivement de 4 et 6 francs par 100 kilos dépassant la quantité que chaque producteur avait l'obligation de livrer [4].

Ce système fut appliqué pendant les deux seules années de 1917 et 1918 et avait certains avantages qui manquent au système des primes de culture (absence de contrôles et de statistiques coûteux).

Il aurait pu sembler préférable d'accorder des différences de prix pour la qualité des céréales livrées et d'aucuns tirèrent même du système appliqué la conclusion que ceux qui se donnaient le plus de peine

[1] ROLF. 1917, 727.
[2] ROLF. 1918, 568.
[3] ROLF. 1920, 373.
[4] ROLF. 1917, 711 (art. 14) ; ROLF. 1918, 576 (art. 33).

pour développer la culture des céréales étaient moins favorisés par rapport à d'autres. Or, cette différence qui pouvait apparaître provenait surtout des conditions climatiques (l'Ouest de la Suisse est plus favorisé que l'Est) et de la structure des domaines (les exploitations agricoles de la Suisse se caractérisent en effet par leurs petites dimensions souvent inférieures à 10 hectares. Or, dans ces petits domaines, l'extension de la culture des céréales servait surtout aux besoins du ménage, de sorte que les petits paysans ne pouvaient pas profiter des prix élevés payés pour les céréales indigènes).

Section 2. Mesures pour encourager les moyens de culture.

Il n'était pas seulement nécessaire d'étendre les surfaces cultivées en céréales, mais encore fallait-il faire augmenter le rendement de cette culture par unité de surface.

Pour cela, il était nécessaire d'instruire les paysans sur les méthodes de culture les plus avantageuses et de leur fournir le matériel technique adéquat, car, il ne faut pas l'oublier, le paysan suisse ne savait plus comment cultiver les céréales, ayant fait porter tous ses efforts d'avant-guerre sur l'élevage et la production laitière, beaucoup plus rémunérateurs.

Pour mener cette tâche, on dut faire porter l'accent sur divers facteurs.

a) Les semences.

Avant la guerre, toutes les semences étaient importées, mais les hostilités réduisirent ces importations à des quantités minimes. Il fallut alors produire les semences en Suisse même. Les laboratoires d'essais et de sélection des semences de Lausanne et d'Oerlikon-Zurich furent mis à contribution ainsi que les écoles d'agriculture, mais les travaux de ces institutions n'avaient pas encore donné de résultats très significatifs avant la guerre (le centre de Lausanne fut fondé en 1898 et celui d'Oerlikon-Zurich en 1908) à cause du temps considérable que prennent de telles études.

En plus des travaux de laboratoire, les champs furent contrôlés, des sociétés pour la production des semences furent créées dans plusieurs cantons et le Département de l'économie publique leur accorda des subventions allant jusqu'à 600 francs pour les frais de fondation.

b) Les outils et machines agricoles.

Les paysans manquaient de machines et d'outils agricoles pour faciliter leur travail et en améliorer le rendement.

En outre, la mobilisation et le manque de chevaux se faisaient sentir dans l'agriculture.

Mais l'achat de machines et de tracteurs était coûteux et il fallait une subvention de l'Etat qui ne fut autorisée qu'à la fin de la guerre.

Les machines agricoles les plus importantes venaient des Etats-Unis. Les difficultés d'importation étaient telles que le Département fédéral de l'économie publique fut finalement chargé d'acquérir ces machines pour le compte de la Confédération et de les louer.

c) La propagande agricole.

Il fallait en outre enseigner aux paysans comment soigner leurs champs, semer, récolter, battre le blé, et comment faire face à la pénurie d'engrais qui sévit en 1917.

Des cours et des conférences furent organisés dans tout le pays dès 1917, à Berne pour commencer, puis à Zurich et Lausanne, par le Département de l'économie publique. Quatre cents personnes y participèrent environ en 1917, mais beaucoup moins en 1918, probablement à cause de l'épidémie de grippe qui sévissait.

La presse, aussi bien générale que spécialisée, prit également part à cette campagne.

Section 3. Le cas du producteur-consommateur.

Les premières mesures qui furent prises pour augmenter la production des céréales avaient surtout porté sur l'augmentation de la rentabilité. On n'avait pas tenu compte de la catégorie de producteurs qui consomment dans leur propre ménage les céréales qu'ils produisent et qu'on appelle en bref les producteurs-consommateurs.

Ceux-ci sont importants, du fait qu'ils déchargent le marché et il fallait les encourager pour permettre à cette partie de la population de satisfaire elle-même à ses propres besoins.

L'interdiction, prononcée au début de la guerre, de l'affouragement du bétail avec des céréales panifiables, découragea un certain nombre de paysans qui se mirent à cultiver plutôt de l'avoine et de l'orge que du froment, pour pouvoir ainsi maintenir leur bétail sur pied. Le gouvernement dut d'ailleurs relâcher sa vigilance et accorda dès le 30 janvier 1917 [1] la permission aux paysans de nourrir la volaille avec des céréales panifiables.

Toutefois, cette interdiction qui avait duré deux ans n'avait rien fait pour encourager la culture des céréales.

Il fallut réparer cette erreur et accorder, pour les encourager, un régime spécial aux producteurs-consommateurs.

Le 21 août 1917 [2], le Conseil fédéral décida que les producteurs-consommateurs seraient exemptés de la carte de pain et de farine, à

[1] ROLF. 1917, 36.
[2] ROLF. 1917, 675.

moins qu'ils n'en fassent la demande et remettent la quantité de blé correspondante. Ils devaient s'inscrire jusqu'au 1er septembre en indiquant le nombre de personnes composant leur ménage et la surface qu'ils cultivaient en blé (ils étaient obligés de cultiver en 1918 au moins autant qu'en 1917). Ils avaient l'autorisation de réserver pour une durée de douze mois et pour chaque personne de leur ménage la récolte de blé de 9 ares. Les récoltes des surfaces supplémentaires devaient être livrées à l'Office fédéral du pain et le déficit inférieur à 15 kilos par are annoncé et prouvé. Le surplus était payé à un prix supérieur.

Les producteurs-consommateurs avaient l'obligation de faire moudre leur blé dans les moulins agricoles qui ne pouvaient le moudre que sur présentation d'une carte de mouture délivrée aux paysans par les autorités communales.

Un recensement des producteurs-consommateurs devait être fait par les communes qui le transmettraient à l'Office fédéral du pain.

Si les producteurs-consommateurs cultivaient moins de 9 ares par personne de leur ménage, ils avaient droit pour le reste aux cartes de pain et de farine.

La sanction de toutes ces dispositions était que les producteurs-consommateurs n'avaient pas le droit de vendre les céréales qu'on leur laissait, sous peine d'une amende pouvant atteindre 20 000 francs ou de trois mois de prison au plus et de la réquisition immédiate de toute leur réserve de céréales.

Sous ce régime, les producteurs-consommateurs avaient des rations journalières de pain de 390 grammes (au taux de blutage de 90 %). Comparée aux 225 grammes que reçurent un temps les non-producteurs (en calculant le rendement des récoltes à 20 quintaux par hectare) cette ration s'élevait même à 516 grammes.

Le « ménage » du producteur-consommateur comprenait sa famille vivant avec lui, « les domestiques permanents dont il assurait l'alimentation ainsi que les gens employés dans ses établissements agricoles ».

Dans l'arrêté du Conseil fédéral du 24 mai 1918, des nuances furent introduites en faveur des producteurs-consommateurs des régions montagneuses. Ceux habitant à plus de 1000 mètres d'altitude étaient favorisés en ce sens que leur année de « propre alimentation » commençait un mois plus tôt (1er octobre 1918) que les autres [1]. En outre, les calculs de rendement étaient faits d'une manière différente à partir de 700 mètres.

Il s'agissait évidemment là d'encourager la culture des céréales dans les montagnes.

Le résultat de ces mesures fut une augmentation considérable du nombre des producteurs-consommateurs qui doubla presque entre 1917 et 1919.

[1] ROLF. 1918, 572.

Section 4. L'extension obligatoire des cultures.

Pendant les trois premières années de la guerre, aucune mesure n'avait été prise pour obliger les paysans à développer la culture des céréales, et cela pour trois raisons :

— on avait d'abord cru que la guerre ne durerait pas longtemps ;
— pendant les premiers temps, on put importer de manière satisfaisante de quoi nourrir la population ;
— l'institution de cultures obligatoires était rendue difficile par le manque de main-d'œuvre.

Mais en 1917, il fallut en convenir, la guerre sous-marine et les difficultés d'importation rendaient les mesures déjà prises insuffisantes, malgré l'amélioration de la culture constatée depuis 1914.

Le Secrétariat suisse des paysans avait déjà préconisé des mesures de coercition en 1914, mais les autorités ne l'avaient pas écouté.

Quant aux paysans, entravés par leurs difficultés, ils faisaient peu de chose pour se départir de leurs anciennes habitudes.

a) Les mesures obligatoires.

Il ne restait plus aux autorités qu'à imposer des mesures, et par l'arrêté du 3 septembre 1917 [1], le Conseil fédéral décida que les « propriétaires et locataires de terrains étaient tenus d'ensemencer dans l'automne de 1917 et au printemps de 1918 une surface *au moins* égale, pour les terrains en question, à celles qu'ils avaient indiquée à l'occasion de la statistique suisse des cultures » dont les enquêtes durèrent du 7 au 14 juillet 1917 et qui fut la première statistique agricole faite en Suisse.

En outre, le Conseil fédéral ordonnait une augmentation de 50 000 hectares de cultures de céréales par rapport à la statistique suisse des cultures et cela « dans le but d'assurer pour les années prochaines une meilleure alimentation du pays en céréales panifiables ».

Une portion de cette surface était attribuée à chaque canton qui devait la redistribuer aux communes et districts.

Les cantons pouvaient prendre à leur compte les terrains cultivables qui n'étaient pas cultivés ou qui étaient mal exploités et en outre tout faire pour affecter le plus de terrains possible à la culture des céréales.

Les personnes qualifiées devaient être consultées, les habitants s'entraider, les outils, machines et animaux de travail être réquisitionnés, bref, toutes les mesures devaient être prises pour développer le plus possible la culture des céréales panifiables.

Cependant, ces réquisitions et obligations s'accompagnaient d'indemnités aux lésés, qui étaient fixées par des tribunaux d'arbitres.

Enfin, les propriétaires et locataires de terrains devaient semer, écroûter et aménager les champs de la manière appropriée et étaient rendus

[1] ROLF. 1917, 727.

responsables des « dommages » dus à l'inapplication de ces prescriptions.

Les contraventions étaient punies de peines allant jusqu'à 20 000 francs d'amende ou trois mois d'emprisonnement, les deux peines pouvant être cumulées.

Peu auparavant (2 août 1917) [1], le Conseil fédéral avait décidé que toutes les céréales de la récolte de 1917 seraient séquestrées, car il fallait qu'elles soient toutes employées pour l'alimentation du pays en pain et non pas pour l'alimentation du bétail. Les producteurs devaient récolter, battre et emmagasiner leurs récoltes avec soin et prendre toutes les mesures nécessaires pour les rendre propres à la mouture.

La décision du séquestre fut reprise pour les récoltes de l'année 1918 [2].

b) Les résultats.

Les résultats de cette politique furent assez bons puisqu'en 1918, un total de 38 875 hectares de céréales de plus qu'en 1917 fut ensemencé et en 1919, 25 734 hectares de plus qu'en 1917 [3].

Les totaux des récoltes de céréales pour ces trois années furent les suivants [4] :

1917 : 176 950 tonnes
1918 : 221 660 tonnes
1919 : 256 080 tonnes

Ces mesures firent également augmenter le nombre des producteurs-consommateurs et des livraisons de blé faites à la Confédération.

En outre, les cultures suisses de céréales, en tenant compte du rationnement et des autres mesures de restriction de la consommation, permirent en 1917 de couvrir les besoins de quarante-trois jours, et en 1918 de cent six jours [5].

Et pourtant, ces mesures furent certaines fois prises sans considération des autres habitudes et conditions agricoles du pays. De grandes étendues furent ensemencées là où les conditions naturelles n'étaient pas favorables à la culture du blé.

On eut aussi parfois tendance à oublier que quand l'extension de la culture des céréales se faisait aux dépens des prairies, l'alimentation du bétail diminuait, ce qui avait pour conséquence une régression de la production laitière et des engrais. Or ces deux marchandises étaient essentielles à l'économie du pays, la première pour continuer les échanges

[1] ROLF. 1917, 611.
[2] ROLF. 1918, 570.
[3] Josef Studer, *Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges 1914-1918*, p. 148.
[4] *Idem*, p. 149.
[5] *Idem*, p. 151.

avec les pays voisins, et la seconde pour développer la culture des céréales.

En outre, la culture des céréales nécessite plus de main-d'œuvre que celle des prairies et, en temps de guerre, la main-d'œuvre n'était justement pas très abondante.

Il semble en bref que les autorités ne tinrent pas assez compte de l'interdépendance générale de toutes les branches de notre agriculture et que si l'une était trop développée, les autres en souffraient nécessairement.

§ 4. Conclusion

L'expérience de la guerre de 1914 fut salutaire pour la culture des céréales en Suisse et on se rendit compte grâce à elle que l'abandon de cette culture était d'une témérité folle et qu'au cas d'une nouvelle crise, il faudrait pouvoir s'en tirer le mieux possible soi-même.

C'est pourquoi, pendant les treize années qui suivirent l'armistice du 11 novembre, les autorités allaient se préoccuper du problème essentiel de l'alimentation de la Suisse en pain et essayer de le résoudre de la manière la plus satisfaisante possible pour le cas où une nouvelle guerre surviendrait qui couperait toutes les voies d'approvisionnement du pays.

PREMIÈRE PARTIE

L'élaboration de l'article 23 *bis* de la Constitution fédérale et de la Loi fédérale de 1932 instituant le régime du blé

CHAPITRE PREMIER

PREMIÈRES DISCUSSIONS ET PREMIERS PROJETS

§ 1. Introduction

La guerre de 1914-1918, survenant à une période où l'approvisionnement en céréales de la Suisse était dans une situation critique, avait été un choc salutaire, qui montra à la population qu'on ne pouvait plus laisser les choses aller à vau-l'eau.

Il fallait faire quelque chose, élaborer une loi, un « régime du blé » qui puisse servir de base au ravitaillement du pays en pain pour le cas où un nouveau conflit ou quelque autre crise éclateraient.

C'est pourquoi dès la fin des hostilités, on se mit à faire des études approfondies de toutes les questions touchant aux céréales.

Le monopole, introduit le 9 janvier 1915, en vertu des pleins pouvoirs, restait en vigueur quoiqu'il n'eût aucune base constitutionnelle.

Quant aux autres mesures prises pendant la guerre, elles ne subsistèrent pas longtemps. Malgré la surproduction laitière, les paysans ne cultivèrent pas plus de céréales, bien qu'on les y eût forcés en 1917/1918.

§ 2. L'encouragement à la culture des céréales et le projet Steiner

Section 1. Le rapport de l'Office fédéral de l'alimentation.

Le 26 juin 1920, le Conseil fédéral chargea l'Office de l'alimentation d'étudier la question du ravitaillement de la Suisse en pain.

En novembre, l'Office fédéral de l'alimentation présenta son rapport dont la conclusion essentielle était que le monopole était le meilleur moyen de résoudre les trois principaux problèmes qui se posaient :

1° la constitution de réserves de grain ;

2° l'encouragement à la culture des céréales ;

3° La stabilisation des prix du blé et du pain.

C'est sur ce rapport que se basa le Conseil fédéral pour définir sa politique du blé pendant quelques années, affirmant que le maintien du monopole d'importation des céréales était encore la solution la plus rationnelle du problème.

Section 2. L'encouragement a la culture des céréales.

Dès 1917, les prix du blé des récoltes prochaines avaient été fixés bien à l'avance. Cette mesure commença à devenir une habitude, et dans son message du 3 avril 1922 [1], le Conseil fédéral la justifiait en disant que comme les prix d'achat des céréales indigènes étaient plus élevés que les prix du blé importé, les paysans avaient avantage à connaître d'avance (deux ans en général) les prix du blé, de façon à pouvoir étendre leurs cultures. C'était en effet de cette manière que le Conseil fédéral avait choisi d'encourager la culture des céréales.

On était à ce moment-là en pleine crise de surproduction laitière et il fallait à tout prix convertir les pâturages en champs cultivés là où c'était possible.

De plus, la guerre de 1914 avait montré aux autorités comme à la population que le pays devait pouvoir subvenir à ses besoins en pain au moins pour quelques mois, mieux que cela n'avait été le cas pendant les hostilités. A cet effet, on prévoyait deux mesures efficaces : le développement de la culture des céréales et l'augmentation des réserves.

Dans son message du 3 avril 1922, le Conseil fédéral exprimait l'opinion que le meilleur moyen d'encourager la culture des céréales était de payer le blé indigène à un prix supérieur aux prix du blé étranger importé. Les prix seraient fixés à l'avance et d'année en année, suivant les fluctuations du marché. Pour cela, le Conseil fédéral préconisait également le maintien du monopole jusqu'à ce qu'une solution définitive soit trouvée au problème du blé.

A la discussion aux Chambres, les députés furent tous d'accord sur la nécessité de développer la culture des céréales indigènes, et le projet d'arrêté fédéral fixant les prix des récoltes pour les années 1922, 1923 et 1924 fut adopté sans discussion trop vive sur le principe, quoique les prix décidés eussent été passablement débattus. (Conseil des Etats : 31 voix contre 2, le 21 juin 1922 [2] ; Conseil national : 91 voix contre 38 — 58 absents — le 1er juillet 1922 [3].)

[1] FF. 1922, I, 581.
[2] Bull. sten. E. 1922, 264.
[3] Bull. sten. N. 1922, 591.

Section 3. Les « régions montagneuses » et la « consommation domestique ».

Au cours des débats de 1922 sur l'encouragement de la culture du blé, un postulat et une motion avaient été déposés sur le bureau du Conseil national, attirant l'attention du pays sur deux problèmes annexes à l'encouragement à la culture des céréales.

Le postulat Caflisch du 21 juin 1922 invitait le Conseil fédéral « à examiner sans délai s'il n'y a pas lieu de maintenir et d'encourager la culture du blé dans les régions montagneuses, soit par des primes de culture suffisantes, soit de toute autre manière, en tant que la culture sert à couvrir les besoins de la population de ces régions et non pas à fournir du blé à la Confédération ».

M. Caflisch demandait qu'on encourageât les paysans des montagnes à cultiver le blé là où c'était possible, d'une part afin d'éviter la monoculture fourragère et de l'autre pour ne pas entraîner la disparition des moulins à façon dans les régions de montagne.

Quant à M. Gabathuler, sa motion du 26 juin 1922 demandait au Conseil fédéral de « présenter aussitôt que possible un rapport et des propositions aux conseils législatifs sur la manière dont pourrait être encouragée la culture du blé pour la consommation domestique ».

M. Gabathuler insistait sur l'importance de la « consommation domestique ». Pour lui, les paysans cultivant le blé pour leurs propres besoins déchargeaient en premier lieu le marché des céréales puisqu'ils n'avaient à acheter ni blé, ni farine, ni pain. Ensuite ils permettaient de maintenir l'activité de tous les petits moulins, et le fait même qu'ils cultivent le blé, moulent la farine et cuisent le pain dans les petites communautés de leurs villages était encourageant, car si une nouvelle crise internationale éclatait, exigeant un rapide développement de la production indigène, l'expérience de ces paysans permettrait d'éviter de gaspiller du temps et du grain. On se rappelait qu'en 1914 une grande partie des paysans avait oublié les finesses de la culture des céréales et de leur transformation en pain.

Avec le régime en vigueur en 1922, les agriculteurs avaient intérêt à vendre tout leur blé à la Confédération qui le payait plus cher que le blé importé et à acheter la farine et le pain à un prix inférieur. C'était la mort des petits moulins et de gros frais pour la Confédération obligée de payer des quantités énormes de blé indigène.

M. Gabathuler demandait par conséquent que la Confédération prenne des mesures pour encourager les agriculteurs à cultiver le blé pour leurs propres besoins.

Dans son message du 27 mai 1924 [1] « relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral du 1er juillet 1922 tendant à encourager la culture des céréales panifiables dans le pays », le Conseil fédéral répondit à ces pro-

[1] FF. 1924, II, 479.

positions en envisageant l'introduction d'une prime de mouture de 5 francs par quintal allouée aux paysans faisant moudre les céréales destinées à leurs propres besoins.

Le système de la « prime de mouture » fut accepté et entra en vigueur dès 1925 (arrêté du 20 juin 1924) [1].

Section 4. Les travaux des commissions.

Dès le printemps 1921, le Conseil fédéral avait chargé l'Office de l'alimentation de convoquer une commission extraparlementaire pour examiner la question du ravitaillement du pays en blé. Cette commission siégea à Berne du 9 au 11 mai 1921 et préconisa des mesures générales :

1° la constitution de stocks permanents de blé capables d'assurer le ravitaillement du pays pendant un certain temps au cas où les importations devraient être interrompues ;

2° le développement de la culture des céréales ;

3° la protection de la meunerie contre la concurrence étrangère.

En outre, elle invitait le Conseil fédéral à soumettre aux Chambres un projet créant les compétences constitutionnelles nécessaires pour assurer le ravitaillement du pays.

Mais cette commission restait divisée sur la question primordiale du monopole et c'est pourquoi les partisans d'une solution sans monopole demandèrent au Conseil fédéral l'autorisation de créer une « Petite commission d'études » qui rédigerait un projet sans monopole. Le Conseil fédéral accéda à cette requête et la « Petite commission » composée de 8 membres commença à siéger en août 1922 à Berne.

Section 5. Le projet Steiner.

Le conseiller national Steiner, minotier à Malters, proposa alors son projet qui passa au premier plan des discussions de la commission restreinte et inspira dans une certaine mesure le projet de loi qu'elle présenta aux autorités fédérales.

Le projet Steiner était surtout destiné à favoriser la mouture de blé indigène. En effet, en vertu de ce projet, quiconque moudrait du blé indigène pour en tirer de la farine panifiable aurait le droit d'importer en franchise une certaine quantité de blé étranger par le moyen de bons d'importation. En outre, le droit d'entrée du blé importé serait de 2 francs par quintal métrique.

La commission se prononça pour que la prime soit aussi versée quand le blé serait destiné à la propre consommation de celui qui l'aurait moulu, répondant ainsi au postulat Caflisch et à la motion Gabathuler soumis au Conseil national lors de la session de juin 1922.

[1] ROLF. 1924, 309.

L'avantage du projet Steiner était qu'il prévoyait le même système pour tout le monde.

Pour calculer la proportion dans laquelle la mouture du blé indigène donnait droit à l'importation de blé étranger, M. Steiner comparait les quantités de blé produites et consommées par la Suisse qui étaient dans le rapport de 1 à 4 (la commission corrigea ce rapport en le fixant à 1 à 3). Une fois cette relation trouvée, il était aisé de calculer le supplément de prix que devrait payer le meunier qui ne moulait pas de blé indigène : si le droit de douane était de 2 francs par quintal, le supplément de prix serait de $3 \times 2 = 6$ francs par quintal (chiffre de la commission).

En effet, en supposant que le blé étranger coûte 30 francs par quintal non dédouané et 32 francs par quintal dédouané, le meunier qui moudrait 1 quintal de blé indigène aurait un bon pour 3 quintaux de blé étranger non dédouané, tandis que s'il ne moulait pas de blé indigène, pour avoir la même quantité il devrait importer 4 quintaux de blé étranger dédouané soit $4 \times 32 = 128$ francs au lieu de $3 \times 30 = 90$ francs, soit un supplément de 38 francs pour un quintal et de 6 francs par quintal. Avec ce système, les meuniers avaient donc intérêt à moudre du blé suisse et les rapports naturels entre prix suisses et étrangers étaient rétablis.

La principale objection que l'on fit à ce projet était qu'il n'y avait aucune obligation pour les meuniers d'acheter du blé indigène qui serait plus cher que le blé étranger, et que par conséquent, les paysans renonceraient à la culture des céréales, ce qui serait exactement le contraire du but poursuivi.

Section 6. Le projet de loi de la « Petite commission d'études ».

La « Petite commission » présenta en été 1922 un projet de loi de 23 articles « concernant le ravitaillement de la Suisse en pain ».

Ce projet se fondait sur les principes suivants :

a) Encouragement de la culture du blé.

La Confédération parviendrait à ce résultat en assurant un meilleur rendement des cultures, en encourageant les progrès techniques et la sélection des semences, en percevant un droit de 2 francs par quintal de blé importé et surtout par le système des bons d'importation inspiré du projet Steiner. En vertu de ce système, tout meunier qui moudrait 1 quintal de blé suisse aurait le droit d'en importer 3 non dédouanés. Le meunier payerait le blé indigène de manière à tirer avantage du système qui serait basé sur des « certificats d'origine », documents endossables produits par la commune sur le territoire de laquelle le blé aurait été récolté.

b) Les réserves de blé.

Le Conseil fédéral fixerait les quantités de blé à stocker, réserves qui devraient être suffisantes pour deux à trois mois en tout cas. Il faudrait tenir compte des risques d'avarie, des dangers au point de vue militaire et des conditions économiques pour la localisation des silos à blé. Le projet proposait que le blé soit mis en réserve dans les entrepôts de la Confédération et des CFF ainsi que dans les moulins, à condition que les meuniers s'engagent à reprendre à leur compte le blé stocké chez eux au moment de l'échange, ce qui éviterait encore les frais de manutention et de transport.

c) Protection de la meunerie.

La meunerie serait qualifiée d'industrie vitale et la Confédération prendrait les mesures nécessaires à son maintien, notamment pour lutter contre la concurrence étrangère par des droits de douane.

d) Dispositions administratives et financières.

Le monopole serait supprimé, car il n'était qu'une mesure temporaire prise dans des circonstances exceptionnelles. Par contre, une « Administration fédérale des céréales » adjointe au Département fédéral de l'économie publique serait créée pour l'exécution de cette loi. Cette administration surveillerait, contrôlerait et administrerait les diverses activités qui découlent de la loi (délivrance des certificats d'origine, de mouture, des bons d'importation, administration des stocks, etc.).

Le produit des droits de douane sur le blé serait versé à un « Fonds des céréales » qui servirait à payer les bons d'importation ne servant pas au dédouanement du blé étranger, les subventions, les frais, les subsides exigés par les dispositions de la loi.

Ce projet était fondé sur l'article 2 de la Constitution fédérale [1] qui dit que « La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune. »

Section 7. L'avis du Département de justice et police.

Appelé à se prononcer sur la question constitutionnelle, le Département fédéral de justice et police déclara, le 2 août 1923, que l'article 2 de la Constitution fédérale, qui était invoqué par tous les projets, ne

[1] Cf. Z. Giacometti et F. Fleiner, *Schweizerischer Bundesstaatsrecht.* Zurich 1949, p. 74. Selon eux et la doctrine en général, l'article 2 CF reflète l'idée politique qui était à la base de la Constitution de 1848 mais ne peut en aucun cas être considéré comme une norme juridique ou un article attribuant des compétences à la Confédération.

pouvait pas former une base constitutionnelle suffisante, car ils ne prévoyaient pas seulement des subventions pour le développement de la culture des céréales (et même si cela avait été le cas, l'article 2 aurait été une base inacceptable), mais assignaient encore à la Confédération toute une série de tâches économiques nouvelles, de droits et de devoirs étendus pour lesquels une revision de la Constitution était pour le moins nécessaire.

§ 3. Les autres projets [1]

Plusieurs autres projets furent présentés à la commission, qui essayaient de résoudre le problème sans monopole. La commission désira les examiner plus à fond et forma une « petite commission d'experts » qui les étudia les 8 et 9 novembre 1921.

Quoique ces projets n'aient pas été adoptés, il est intéressant de les citer brièvement pour se faire une idée des opinions qui existaient à cette époque.

Section 1. Le projet de l'Union suisse des meuniers.

1° Des réserves de blé suffisantes pour une consommation de trois mois, soit environ 100 000 tonnes, seraient constituées, dont la moitié serait entreposée gratuitement par les moulins ;

2° la Confédération garantirait le débit des récoltes indigènes et obligerait les moulins à en prendre livraison à des prix pouvant dépasser ceux du marché mondial ;

3° la meunerie devrait être protégée contre la concurrence de l'étranger et son exercice devrait dépendre de l'octroi d'une licence.

Ce projet favorisait évidemment trop les meuniers et aurait nécessité un lourd appareil administratif pour contrôler les concessions, les contingents de mouture, etc. Il aurait même pu conduire à une sorte de trust des meuniers qui aurait entravé le libre jeu de la concurrence.

Le docteur Stoffel qui présenta ce projet le justifia en disant qu'il correspondait au projet de l'Office de l'alimentation, mais le président de la commission, le docteur Kaeppeli, estima que ce n'était pas un argument valable, puisque la commission ne s'était même pas décidée sur les propositions de l'Office de l'alimentation.

Section 2. Le projet de M. Schoch (courtier en céréales).

1° Une réserve permanente de 100 000 tonnes de blé serait entretenue par la Confédération qui remplacerait au fur et à mesure les quantités épuisées par des achats ou des ventes fermes au commerce ;

[1] Cf. *Annuaire agricole de la Suisse.* 1922, pp. 143 sq.

2° le ravitaillement courant du pays serait laissé au commerce libre. Des mesures pourraient être prises pour protéger l'agriculture et la meunerie en ce qui concerne la farine et les articles fourragers ;

3° l'encouragement de la culture indigène du blé aurait lieu par les moyens connus : subventions, améliorations de la technique et du sélectionnement, achat par la Confédération du blé indigène à un prix préférentiel ;

4° les frais seraient couverts par des droits d'importation supplémentaires.

Ce projet chargeait la Confédération d'entreposer et de prendre en charge les céréales, mais ne lui donnait pas les moyens de le faire. Il était en outre trop favorable aux négociants en céréales.

Section 3. Le projet du Secrétariat suisse des paysans.

La Confédération assurerait l'entretien d'approvisionnements suffisants de céréales importées et la prise en charge du blé indigène à un tarif de préférence. Mais pour assurer un débit constant et régulier du blé indigène par la Confédération, l'importation et la mouture des céréales panifiables étrangères seraient subordonnées à la condition que l'importateur ou le meunier prennent livraison, à des prix fixés, d'une quantité correspondante de céréales provenant des approvisionnements de la Confédération.

A cet effet, un bon d'importation serait délivré par l'Administration fédérale pour chaque wagon acheté à la Confédération, bon qui permettrait à l'ayant droit d'importer une quantité égale de céréales étrangères. Le prix payé pour le blé indigène devrait correspondre au moins au prix de revient des blés étrangers et être dans un rapport de 1,4 à 1 avec le prix du lait, tout en couvrant les frais de la production indigène. Au cas où ces conditions ne seraient pas remplies, la Confédération devrait verser une prime.

En somme, le Secrétariat suisse des paysans aurait préféré une solution avec monopole, mais il présenta quand même son projet pour le cas où le monopole serait déclaré inacceptable.

Ce projet résolvait bien les questions des réserves de blé et de l'écoulement de la production indigène, mais le système des bons d'importation était défectueux. En effet, ces bons auraient pu devenir l'objet de spéculations. En outre, les importateurs en possession de bons chercheraient à profiter de la conjoncture pour leurs importations, d'où une certaine incertitude et toutes sortes de perturbations auxquelles même la limitation de la durée de validité des bons ne pourrait pas obvier. Enfin, les importateurs jouissant des bons livreraient leurs importations aux moulins les mieux situés, alors que l'Administration fédérale devrait livrer les siennes franco à des entreprises plus défavorisées géographiquement. Les importateurs privés seraient ainsi avantagés au point de vue des frais et l'Administration aurait de la peine à les concurrencer.

Section 4. Le projet de l'Union suisse des sociétés de consommation.

Ce projet, élaboré par M. B. Jaeggi, prévoyait la création d'une « société coopérative suisse pour l'approvisionnement en blé » qui aurait été en concurrence avec le commerce libre des céréales.

La Confédération posséderait au moins 51 % du capital social [1] qui serait de 30 millions de francs et s'assurerait ainsi une influence prépondérante au sein de la société. D'autres collectivités de droit public (cantons, communes) ainsi que des organisations de producteurs et de consommateurs ou même des personnes physiques pourraient faire partie de la société.

La société atteindrait son but en important des céréales, en achetant des blés indigènes à des prix pouvant dépasser ceux du marché mondial, en constituant des approvisionnements et en contrôlant les importations et approvisionnements existants. Le Conseil fédéral pourrait encore assigner à la société d'autres tâches en vue de l'approvisionnement de la Suisse en pain. Les frais spéciaux pour le stockage du blé et le développement des cultures seraient payés par la Confédération.

Ce projet ne prévoyait donc pas de monopole mais comptait sur l'influence régulatrice de la Société coopérative qui permettrait encore au public de se rendre compte qu'on ne fait pas autant de bénéfices dans le commerce des céréales que certains le prétendent.

Bien qu'offrant l'avantage de donner l'occasion d'une stabilisation des prix, le projet de l'Union suisse des sociétés de consommation présentait l'inconvénient de ne pas assurer le débit du blé indigène et de permettre difficilement un stockage économique des céréales. On ne peut du reste pas éviter de tenir compte des difficultés que le commerce et la meunerie peuvent faire pour recevoir le blé indigène.

Section 5. Le projet du Syndicat des courtiers en céréales de la Suisse romande.

Ce projet prévoyait une réserve de céréales de 50 000 tonnes qui serait entretenue par le Département militaire fédéral, et un encouragement à la culture par le moyen de primes pour lesquelles les ressources nécessaires seraient tirées de taxes douanières supplémentaires sur le blé et la farine. Les primes seraient payées aux meuniers, au prorata des quantités de blé indigène moulues et contre présentation d'un bon de livraison.

M. Trueb, président du syndicat et auteur du projet, ajoutait que les paysans devaient eux-mêmes tout faire pour rendre la culture des

[1] Aujourd'hui, en vertu de l'article 885 CO, chaque associé a une seule voix quel que soit son apport, mais sous l'empire de l'ancien CO, en vigueur à cette époque, les statuts pouvaient en disposer autrement (art. 707 ancien).

céréales aussi lucrative que possible. Comme il est à peine nécessaire de le dire, le syndicat s'opposait de toutes ses forces à l'institution du monopole.

Section 6. Le projet du Comité central du commerce suisse des céréales.

D'après ce projet, une loi fédérale à élaborer devrait prévoir des mesures pour que la Confédération entretienne une réserve de 50 000 tonnes au moins de céréales panifiables pour les cas de crises graves et pour que la culture indigène soit encouragée par des primes de culture basées sur les déclarations des producteurs qui y indiqueraient les surfaces ensemencées par eux (cela pour éviter les difficultés de recensement). Ces déclarations seraient encore confirmées par les autorités communales.

Ce projet était l'œuvre du Dr Béguin, de Zurich, l'un des principaux adversaires du monopole.

Section 7. Les suggestions des moulins agricoles.

La situation des moulins agricoles était particulièrement pénible et ils attirèrent l'attention de la commission sur leur misère, relevant notamment que dans certaines contrées, les agriculteurs livraient tout leur blé à la Confédération sans pourvoir à leur alimentation par leur propre production, et par conséquent sans donner de blé à moudre aux moulins agricoles, que pendant la guerre, un grand nombre d'entre eux avaient amélioré à grands frais leurs installations pour pouvoir se conformer aux prescriptions fédérales concernant un meilleur rendement de la mouture, enfin que le ravitaillement des agriculteurs par leur propre production était un facteur économique important, puisqu'il donnait du travail aux moulins agricoles qui avaient également droit à l'existence.

En conséquence, les moulins agricoles proposaient que les agriculteurs reçoivent, en vertu de la nouvelle loi, le même prix pour le blé qu'ils livraient aux moulins et qui servait à les alimenter, eux et leurs familles, que celui qu'ils recevaient en le livrant à la Confédération.

Section 8. Considérations générales sur ces projets.

Tous ces projets étaient d'accord pour maintenir et développer la culture du blé, mais il n'y en avait aucun qui pût régler de façon satisfaisante la question de l'écoulement de la production indigène.

Le conseiller national Reinhard fit justement remarquer, au cours de la discussion, que « le propre de quelques-uns de ces projets était de réclamer pour soi ce qui est agréable aux intérêts qu'ils représentent et de vouloir laisser à la Confédération ce qui est désagréable ».

Ces projets tenaient trop compte d'intérêts particuliers sans s'occuper assez de l'intérêt général du pays tout entier, qui, dans une ques-

tion aussi importante que l'approvisionnement du pays en pain, ne devait être négligé à aucun prix.

§ 4. La position du Conseil fédéral

Dans son message du 27 mai 1924 « concernant les mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays en blé » [1], le Conseil fédéral définissait sa position par rapport aux diverses conclusions des commissions et aux projets et résolutions proposés jusque-là.

Faisant le point de la situation, il posait la question de savoir si des mesures devaient être prises pour garantir l'approvisionnement du pays, ou si, au contraire, il fallait se laisser aller au gré des événements.

Son opinion était qu'il fallait prendre des dispositions et que les trois conclusions principales de la grande commission (entretien de réserves permanentes de grain, nécessité de l'encouragement de la culture des céréales et maintien de la meunerie) s'imposaient « à tout esprit avisé ».

Soulignant l'importance du problème, il comparait la nécessité de l'approvisionnement à celle de la défense nationale, disant qu'un pays voué à la famine n'était plus capable de se défendre efficacement et que même s'il restait neutre en cas de conflit, il fallait que son approvisionnement soit convenablement assuré pour que son indépendance ne soit pas menacée.

Pour réaliser ces objectifs, il fallait maintenir en permanence dans le pays des réserves de grains de 150 000 tonnes environ.

Il fallait en outre continuer à développer la culture des céréales, l'expérience de la guerre de 1914 ayant montré qu'il était très long et difficile de convertir en champs de blés des pâturages et des terrains livrés depuis longtemps à d'autres cultures. La culture des céréales s'accompagne de celle des pommes de terre et des légumes, entraîne un accroissement de l'élevage des animaux de trait et des bêtes d'engrais. Les produits secondaires de cette culture (paille, amidon, etc.) ne sont pas négligeables et elle permet en outre d'occuper plus de main-d'œuvre que l'élevage et la production laitière, ce qui est un avantage appréciable en temps de chômage (n'oublions pas que ce message parut en 1924). A part son importance dans l'approvisionnement du pays, la culture des céréales permet donc de varier la production agricole, de faire pièce à la monoproduction laitière et de développer d'une manière régulière l'activité des paysans.

Le Conseil fédéral examinait ensuite les objections de certains qui disaient qu'il n'était pas nécessaire de recourir à l'intervention des pou-

[1] FF. 1924, II, 413.

voirs publics pour assurer des réserves de grains suffisantes. Il répondait que la guerre avait nettement prouvé qu'on ne pouvait pas faire confiance à ce point à l'initiative privée et que même si certaines améliorations étaient apportées dans les moyens de transport et de stockage, l'intérêt supérieur du pays exigeait qu'au moins les obligations des meuniers et des importateurs soient définies. Quant à la quantité des réserves, il vaudrait mieux, à son avis, qu'on la laissât fluctuer autour d'un certain chiffre, au gré des conjonctures et des circonstances.

Comparant ensuite la situation de la Suisse avec celle des quatre pays voisins, il faisait remarquer que contrairement à ce qui se passait chez eux, une augmentation des droits de douane sur les céréales importées ne serait pas un bon moyen de protéger la culture du blé puisqu'elle ferait augmenter le prix du pain, ce que personne ne voulait.

Au contraire, il préconisait d'autres méthodes :

1° la continuation des subventions fédérales à l'enseignement agricole, aux stations d'essais et d'analyses, aux associations de sélectionneurs ;

2° la garantie aux cultivateurs d'un prix rémunérateur pour leurs céréales (on estimait en 1924 que le prix de revient du blé suisse dépassait de 5 à 10 francs par 100 kilos celui du blé étranger) ;

3° l'encouragement des producteurs cultivant leur blé pour leurs propres besoins et le faisant moudre dans des moulins à façon, d'où une réduction des frais de transport inutiles et le développement de la petite meunerie. (Après la guerre, le prix du blé sur le marché mondial avait été si bas que les paysans avaient trouvé plus avantageux d'acheter leur pain tout fait à bon marché et de vendre leur blé à la Confédération qui le payait beaucoup plus cher) ;

4° l'allocation d'une prime de mouture qui inciterait le paysan à produire du blé pour sa propre consommation et qui favoriserait le développement de la meunerie. Cette prime, déjà proposée par le conseiller national Steiner et l'Union Suisse des paysans, était jugée préférable aux primes à la culture ou au battage, qui entraînaient de grandes difficultés d'évaluation tout en n'encourageant pas la qualité. En outre, un supplément de prix devait être versé au blé de bonne qualité ;

5° la protection de la meunerie, comprenant les moulins industriels comme les moulins à façon, en prenant des mesures pour que le grain nécessaire à la subsistance du pays, qu'il soit étranger ou suisse, soit moulu sur le territoire de la Confédération ;

6° les frais entraînés par la mise en marche de ce système seraient supportés en partie par la Confédération et en partie par les consommateurs ;

7° enfin, toute la question de l'approvisionnement de la Suisse en blé devrait être réglée dans ses grandes lignes par un nouvel article constitutionnel, l'article 23 *bis*, puisque jusqu'alors, la charte fondamentale du pays ne faisait aucune mention de cette question primordiale.

§ 5. Considérations générales

On constate donc que partout dans le pays et dans toutes les tendances de l'opinion on était d'accord

1° pour encourager la culture du blé ;

2° sur la nécessité des réserves ;

3° pour protéger la meunerie.

Dans son message du 24 mai 1924, le Conseil fédéral tint compte des principales opinions exprimées et jeta les bases d'une politique générale du blé sur la nécessité de laquelle il n'était à l'époque plus permis d'émettre aucun doute.

Tenant compte des opinions de MM. Caflisch et Gabathuler ainsi que des projets de M. Steiner et de l'Union suisse des paysans, il fit introduire dans la législation le principe de la prime de mouture variable suivant l'altitude (encouragement de la culture des céréales dans les régions montagneuses) par l'arrêté du 20 juin 1924 [1] précisé encore par celui du 23 juin 1925 [2] qui définissait comme montagneuses les régions situées à 800 mètres d'altitude au moins.

Se fondant sur l'avis du Département fédéral de justice et police, il élaborait un nouvel article constitutionnel, l'article 23 *bis*, qui devait servir de base au futur régime du blé.

Mais, malgré cet accord quant au fond, un désaccord profond subsistait quant à la forme et aux méthodes d'application de ces grands principes. Fallait-il instituer un système avec monopole ou sans monopole ? Cette question devint, dès 1924, la principale qui divisa le pays et qui donna lieu à un grand nombre de controverses qu'il nous reste maintenant à étudier.

[1] ROLF. 1924, 309.
[2] ROLF. 1925, 439.

CHAPITRE II

LA QUERELLE DU MONOPOLE

§ 1. Les origines de la question

Section 1. Avant la Guerre mondiale [1].

La question du monopole fut soulevée la première fois en 1878 par un socialiste zurichois, M. Robert Seidel, qui estimait que le monopole du blé était le meilleur moyen de combattre la spéculation sur cette denrée. Une initiative dans ce sens fut même lancée dans le canton de Zurich mais elle fut repoussée par 29 844 voix contre 16 689.

En 1893, les sociétés agricoles de Bâle préconisèrent le monopole, pour la première fois, comme un moyen de développer la rentabilité de la culture des céréales sans faire monter le prix du pain.

En 1895, l'Union suisse des paysans soutint une pétition Rougemont qui mettait en rapport l'institution d'un monopole avec le développement de la culture des céréales.

Peu après, M. Ernest Laur, qui devint plus tard secrétaire de l'Union suisse des paysans, faisait une enquête sur les moyens de développer la culture des céréales par l'introduction du monopole.

Le conflit des farines avec l'Allemagne rendit encore les meuniers favorables à un monopole, eux qui se voyaient ruinés par l'entrée en Suisse d'immenses quantités de farine bon marché.

La question fut portée devant les Chambres en 1908, pour la première fois, par le démocrate saint-gallois Scherrer-Füllemann, qui, dans une motion, demandait au Conseil fédéral de faire faire un rapport sur la question de savoir s'il n'y avait pas lieu « de reviser l'article 31 de la Constitution fédérale à l'effet d'introduire le monopole fédéral du commerce des céréales et de la farine » [2].

Le Conseil fédéral chargea alors le Dr E.-W. Milliet, directeur de la Régie fédérale des alcools, de l'étude de la question d'un monopole fédéral des grains. L'expert présenta son étude sous la forme d'un projet que nous avons déjà examiné dans un chapitre précédent [3].

[1] Cf. « Un nouveau régime du blé en Suisse ». Extrait de la *Revue Economique Internationale.* Bruxelles, octobre 1929, p. 62.

[2] FF. 1924, II, 417.

[3] Cf. p. 16 (introduction).

Le 25 juin 1908, le Département fédéral de l'économie demandait au Secrétariat suisse des paysans un rapport sur la question et le projet du Dr Milliet. Le Secrétariat se prononça, le 15 août 1908, en faveur du monopole, mais seulement à la condition qu'il soit mis en relation avec le développement de la culture des céréales.

Les 5 et 12 mars 1909, une commission d'experts déclara le projet Milliet techniquement réalisable.

Le 26 juin 1909, le Dr Milliet présenta un nouveau projet, basé sur les délibérations de la commission et accompagné d'un exposé des motifs.

Toutefois, aucune mesure pratique visant à l'introduction d'un monopole des céréales et de la farine ne fut prise avant la guerre.

Section 2. Le monopole pendant la guerre.

L'arrêté du 9 janvier 1915 [1] introduisit le monopole fédéral d'importation des céréales. Cet arrêté, pris en vertu des pleins pouvoirs, ne pouvait donc être que provisoire et ne durer que tant que les circonstances exceptionnelles qui l'avaient motivé subsisteraient.

Il était évident que pendant la guerre, le monopole était la solution qui s'imposait. Il permit même de couper court aux rumeurs qui circulaient dans certains pays, selon lesquelles la Suisse ravitaillait les empires centraux en céréales. En outre, la Confédération était mieux à même d'acheter de grosses quantités de blé et d'assurer une relative stabilité des prix que les entreprises privées.

L'introduction du monopole combla d'aise certains milieux agricoles et les socialistes qui croyaient voir se réaliser leurs théories.

Il faut remarquer que pendant toute la durée de la guerre, le monopole fonctionna de manière satisfaisante et que personne n'eut à s'en plaindre, la Confédération étant parvenue à ravitailler convenablement le pays sans trop d'accrocs.

Section 3. Les premières années d'après-guerre.

Dès que les circonstances furent redevenues normales, c'est-à-dire vers 1920 (3 avril 1919 : Arrêté fédéral limitant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral [2], et 30 mai 1919 : Arrêté du Conseil fédéral concernant la suppression graduelle de l'activité économique de guerre de l'Office fédéral de l'alimentation [3]), et que les principales mesures prises en vertu des pleins pouvoirs eurent été abolies, la question du monopole se posa.

Comme cette institution n'avait pour seule base juridique que les pleins pouvoirs qui étaient abolis, partisans et adversaires du monopole

[1] ROLF. 1915, 13.
[2] ROLF. 1919, 259.
[3] ROLF. 1919, 383.

s'affrontèrent pour savoir s'il fallait introduire le monopole dans la législation ou si, au contraire, il n'était pas préférable de le supprimer.

§ 2. L'évolution du problème dès 1924

Section 1. L'entrée en scène du problème.

En 1924, les commissions discutaient encore et aucun régime du blé n'était en vue pour un avenir rapproché. On vivait dans le provisoire qui durait depuis le 9 janvier 1915 et qui se maintenait encore six ans après l'armistice.

C'est pourquoi la discussion aux Chambres du message du Conseil fédéral du 27 mai 1924 sur la prorogation de l'arrêté fédéral du 1er juillet 1922 tendant à encourager la culture des céréales panifiables dans le pays [1] qui introduisait dans la législation la prime de mouture et des faveurs pour les régions montagneuses, mais qui prolongeait surtout jusqu'en 1926 le régime provisoire, était déjà une discussion capitale. En effet, si les Chambres avaient refusé d'adopter cet arrêté, le monopole aurait été supprimé et on en serait revenu automatiquement au statut d'avant-guerre, c'est-à-dire à la liberté totale sans aucune intervention des autorités.

Or en 1924, on était d'accord pour prendre des mesures et c'est pourquoi même les adversaires du monopole se rallièrent encore une fois au prolongement du provisoire pour éviter que tout ce qui avait été fait pendant la guerre et après ne soit détruit d'un seul coup [2].

Section 2. Le message du Conseil fédéral du 27 mai 1924 concernant les mesures destinées a assurer l'approvisionnement du pays en blé [3].

C'est dans ce message que le Conseil fédéral prit pour la première fois une position officielle. Ce document très circonstancié relatait l'histoire de l'approvisionnement du pays en blé, avant, pendant et après la guerre et exposait l'avis du gouvernement sur toute la question des céréales, comme nous l'avons vu dans un chapitre précédent.

Mais en ce qui concernait le monopole, le Conseil fédéral exprimait son opinion de la manière suivante :

Il estimait que le monopole n'était pas un moyen auquel il fallait recourir à tout prix mais « seulement dans le cas où cela serait absolument indispensable pour atteindre un but à la réalisation duquel sont liés les intérêts vitaux du pays ».

[1] FF. 1924, II, 479.
[2] Bull. sten. N. 1924, 507 et 536, et Bull. sten. E. 1924, 237.
[3] FF. 1924, II, 413.

Passant en revue les années où le monopole avait fonctionné, il constatait avec plaisir que cela avait été avec succès et que de plus, ce système permettait de résoudre très simplement le problème de l'entretien des réserves et de leur renouvellement ainsi que celui de la prise en charge des récoltes indigènes.

Il reconnaissait cependant qu'avec le monopole l'Etat étendait son emprise sur un domaine qui n'était généralement pas considéré comme le sien et qu'il rencontrait de ce fait un manque de confiance général auprès de la population et des personnes plus directement intéressées. C'était là qu'il touchait du doigt la plaie ouverte par l'éternel conflit entre l'étatisme et la libre entreprise. Or, en 1924, le peuple suisse était las des interventions de l'Etat dans la vie quotidienne et réclamait un retour à la liberté.

Le Conseil fédéral en concluait que « les mesures à prendre pour assurer la subsistance du pays en pain ne devaient point comporter l'institution ou le maintien d'un monopole d'importation » et que cette position reposait « non seulement sur des considérations pratiques, mais aussi sur des raisons de sentiment qui sont peut-être plus décisives encore que celles-là ».

C'est pourquoi il proposait d'insérer dans la Constitution un article 23 *bis*, réglant la question du blé et dont l'alinéa concernant le monopole était rédigé de la manière suivante :

« Les prescriptions extraordinaires en vertu desquelles seule la Confédération a le droit d'importer du blé, cesseront d'être en vigueur au plus tard une année après l'adoption du présent article. »

Il était évident que le Conseil fédéral avait été très impressionné par les résultats de la votation fédérale du 3 juin 1923 sur l'extension de la Régie des alcools.

Lors de ce scrutin, le peuple suisse avait rejeté par 360 397 voix contre 262 688 (10 cantons et 4 demi-cantons contre 9 cantons et 2 demi-cantons) [1] le projet d'extension des compétences de la Régie des alcools à la distillation des fruits. Ce projet qui était destiné à lutter contre les excès de l'alcoolisme et de la distillation libre dus dès 1920 aux prix favorables de la régie, avait été recommandé par les Chambres fédérales, tous les partis politiques, le corps médical et 400 sociétés d'intérêt public.

Cette grosse majorité négative était la manifestation d'un mécontentement général et d'une méfiance farouche à l'égard des entreprises d'Etat et des monopoles, mais aussi celle de l'attachement du peuple suisse à son verre de « goutte ».

Berne considéra ce résultat comme un « amoindrissement de la démocratie » et une véritable catastrophe, et la presse suisse entière exprima sa déception. La *Gazette de Lausanne* souligna notamment

[1] FF. 1923, II, 547.

que c'était là la manifestation d'un revirement de l'attitude des paysans à l'égard de l'étatisme en général dont ils avaient auparavant plutôt apprécié les subventions. Le journal lausannois concluait en ces termes :

« Puisque les paysans ont fait échouer une très modeste extension du monopole de l'alcool... ils voudront moins encore du monopole du blé dont le caractère étatiste et bureaucratique serait beaucoup plus accentué. » [1]

Section 3. Le message du Conseil fédéral du 14 novembre 1924 concernant la suppression du monopole du blé et l'exécution des arrêtés fédéraux qui tendent a encourager la culture des céréales dans le pays [2].

Dans ce message, le Conseil fédéral exprimait son intention d'accélérer le cours des événements et de supprimer le plus rapidement possible le monopole, car, disait-il, la discussion par les Chambres du projet d'article constitutionnel qu'il avait présenté quelques mois plus tôt prendrait un certain temps. Il désirait donc abolir le monopole tout en maintenant les mesures tendant à encourager la culture des céréales et il estimait même qu'il serait « intéressant » de voir comment celle-ci pourrait être développée sans l'aide du monopole.

Le Conseil fédéral aurait très bien pu abolir de lui-même le monopole sans autre forme de procès, en vertu de l'arrêté fédéral du 19 octobre 1921 portant sur la suppression des pleins pouvoirs. Mais, vu l'importance de la question, il préférait s'en référer aux Chambres.

Le système qu'il proposait jusqu'à la fixation d'un régime du blé définitif s'organisait de la manière suivante :

L'abolition du monopole ne signifiait pas la suppression des réserves dont les frais d'entretien retomberaient sur les consommateurs et qui seraient d'environ 50 000 tonnes.

Les primes à la mouture comme l'acquisition et la livraison des céréales du pays se verraient entravées par la suppression du monopole qui favoriserait encore les fraudes. C'est pourquoi le Conseil fédéral proposait que l'autorisation d'importer du blé soit liée à l'engagement du bénéficiaire d'acquérir de la Confédération du blé indigène dans une proportion fixée à 25 % des quantités importées. Avec la disparition du monopole, certaines ressources financières s'évanouiraient et le Conseil fédéral suggérait de grever l'importation du froment d'une surtaxe douanière de 1 fr. 40 par quintal. Celle-ci permettrait le versement d'une prime pour le blé du pays, même quand il ne serait pas affecté aux besoins domestiques du producteur ou livré à la Confédération, mais simplement à l'occasion de sa transformation en farine.

[1] *Gazette de Lausanne*, 5 juin 1923.
[2] FF. 1924, III, 793.

Enfin, l'urgence s'imposait puisqu'il s'agissait de mesures ayant déjà été déclarées urgentes et que le monopole avait été introduit en vertu des pleins pouvoirs.

Section 4. La discussion au Conseil des Etats du message du 14 novembre 1924.

Le 9 décembre, le Conseil des Etats se mit à discuter le message du Conseil fédéral du 14 novembre 1924 [1]. M. Keller (Argovie), rapporteur de la majorité de la commission, qui proposait l'entrée en matière, fit cependant remarquer que pour certains, ce message, s'il était adopté, fermerait irrémédiablement la porte au monopole, et que si, ensuite, des difficultés surgissaient dans l'approvisionnement du pays en blé, il ne serait plus du tout possible de réintroduire le monopole, sinon par une modification de la Constitution. Il ajouta toutefois que chaque fois qu'un retour à la légalité était possible, il fallait en profiter et c'est pourquoi il recommandait l'entrée en matière tout en félicitant l'administration du monopole de son excellent travail.

Dans la discussion qui suivit, la question du monopole fut véritablement débattue pour la première fois, et partisans et adversaires s'affrontèrent avec leurs arguments.

Les partisans du monopole affirmèrent que grâce à cette institution, le prix du pain était resté le même dans tout le pays, que la question des réserves avait été facilement résolue, que les prix du blé n'avaient pas été soumis à des fluctuations trop brusques, que la Confédération, qui achetait par très grosses quantités, pouvait se procurer des céréales à meilleur marché que les particuliers, que les petits moulins ne pourraient pas soutenir la concurrence des grands sans le monopole et qu'enfin, toute la population désirait le maintien de cette institution qui avait fonctionné de façon si satisfaisante. (Ce dernier argument était plutôt démenti par les résultats de la votation fédérale sur la Régie des alcools.)

Les adversaires du monopole avançaient beaucoup moins d'arguments. Ils déclaraient simplement que cette institution entraînait un accroissement de la paperasserie et du nombre des fonctionnaires, et surtout qu'elle était une conception économique suspecte avec des allures marxistes en laquelle on n'avait pas très confiance. Cet argument « sentimental » allait, nous le verrons plus tard, se révéler d'un grand poids et le Conseil fédéral s'en était déjà rendu compte après la votation sur la Régie des alcools.

Le conseiller fédéral Schulthess, chef du Département fédéral de l'économie publique, intervint dans la discussion pour dire que le règlement de la question du monopole éliminerait du débat sur le

[1] Bull. sten. E. 1924, 402.

problème du blé une « épine empoisonnée », ce qui permettrait de voir plus clairement les choses.

Finalement, l'entrée en matière fut votée par 31 voix contre 1 et le projet d'arrêté du Conseil fédéral fut adopté par 27 voix contre 3 [1].

Il devait ensuite passer devant le Conseil national mais sa commission décida à l'unanimité moins 2 voix, en février 1925, d'ajourner sa décision, pour la bonne raison que, comme le système de la prime de mouture entrait en vigueur justement cette année-là, il valait mieux que ce soit encore avec le monopole, ce qui faciliterait les choses. La commission préférait attendre de voir le résultat des expériences en cours et reprendre ensuite le problème dans son ensemble pour le résoudre définitivement [2].

Section 5. Les discussions mouvementées de 1925.

a) La situation économique.

Les prix des céréales sur le marché mondial étaient montés considérablement, de 30 francs en juin 1924 à 45 francs en décembre et même 50 francs en janvier 1925 (prix par quintal et franco frontière suisse). Or, avec le régime en vigueur en Suisse à cette époque, il aurait fallu que la Confédération paye les céréales indigènes de 53 à 58 francs le quintal puisqu'elle devait les payer plus cher que les céréales étrangères. Cela aurait constitué un sacrifice beaucoup trop grand pour la caisse fédérale et c'est pourquoi, dans son message du 3 mars 1925, le Conseil fédéral proposa de revenir au système des prix minimum et maximum [3].

Au moment où ce message fut discuté par le Conseil des Etats, l'opinion était encore tout ébranlée du refus de la commission du Conseil national de discuter le projet d'arrêté d'urgence supprimant le monopole.

Or, en cette période où les prix mondiaux étaient si élevés, il s'avérait en effet que la suppression du monopole aurait des conséquences dangereuses. Le conseiller fédéral Schulthess, qui était au fond de son cœur partisan du monopole, montra bien quelles difficultés amènerait la suppression subite de cette institution à ce moment-là si aucune solution satisfaisante de remplacement ne pouvait être proposée. Le Conseil fédéral avait voulu aller au-devant du désir de la population en proposant la suppression du monopole, mais, les circonstances ayant changé, plusieurs milieux directement intéressés demandèrent qu'on attende encore. Les meuniers ne voulaient pas prendre le risque de constituer des stocks à de tels prix qui s'effondreraient peu après et les négociants refusaient aussi de s'engager.

[1] Bull. sten. E. 1924, 415 et 442.

[2] Bull. sten. N. 1925, 187. Ce projet fut ainsi définitivement enterré, car ce ne fut ensuite que le projet du 27 mai 1924 qui lui apportait une solution constitutionnelle et définitive, qui fut discuté. Cf. page suivante.

[3] FF. 1925, I, 729.

En outre, en raison encore de la hausse des cours du blé et des difficultés qu'amènerait le nouveau système de la prime de mouture, l'Union suisse des paysans avait réclamé la prolongation du monopole pendant une année.

En somme, les esprits n'étaient pas encore fixés et si, en principe, ils étaient pour la suppression du monopole, le changement des circonstances les poussait à retarder cette mesure autant que possible, car on était bien d'accord que tant qu'on n'aurait pas trouvé de solution satisfaisante aussi bien pratiquement que théoriquement, c'était le monopole qui restait le meilleur système.

C'est dans ces conditions que l'arrêté fédéral fixant des prix minimum et maximum (38 à 45 francs) fut adopté par les Chambres [1].

b) La discussion au Conseil des Etats du message du Conseil fédéral du 27 mai 1924 préconisant l'introduction dans la Constitution d'un article 23 bis réglant la question de l'approvisionnement en blé [2].

Le 18 juin 1925, plus d'un an après la publication de ce message, le Conseil des Etats en commençait la discussion [3] et le rapporteur de la commission, M. Keller (Argovie), déclarait que la question de l'approvisionnement du pays en blé était tellement importante qu'il fallait compléter la Constitution sur ce point et permettre ainsi au peuple de se prononcer sur cette question si fondamentale. En cela, il était d'accord avec le Conseil fédéral, mais il ajoutait que le projet à soumettre aux électeurs devrait être rédigé de telle manière qu'au cas où le peuple le repousserait, on sache immédiatement les raisons de ce refus. C'est pourquoi la commission proposerait de soumettre au peuple un projet s'écartant par le fond et par la forme de celui du Conseil fédéral :

1° *par le fond.* Elle suggérait une disposition qui n'excluait pas expressément le monopole mais qui était « alternative » et qui permettait au peuple de se prononcer clairement pour ou contre le monopole. Le monopole proposé ne devait pas entraîner un renchérissement du pain mais constituer un organisme politiquement indépendant, sur le modèle de la Banque nationale. Le prix du pain ne serait pas décidé aux Chambres non plus. Ainsi seraient éliminés les principaux défauts reprochés à cette institution ;

2° *par la forme.* Ce projet se distinguait de la proposition du Conseil fédéral en ce sens qu'il prévoyait 3 articles (*un article 23 bis* de base, encourageant la production indigène avec le système des primes mais

[1] Bull. sten. E. 1925, 47 ; Bull. sten. N. 1925, 188 ; ROLF. 1925, 229.

[2] FF. 1924, II, 413.

[3] Bull. sten. E. 1925, 258 sq. Nous présentons les discussions des messages suivant l'ordre chronologique suivi aux Chambres fédérales. C'est la raison pour laquelle les messages du 14 novembre 1924 et du 3 mars 1925 qui furent discutés avant, sont présentés avant la discussion du message du 27 mai 1924 qui n'eut lieu aux Chambres que plus d'un an après la publication.

sans monopole et sans prise en charge des récoltes indigènes — *un autre, 23 ter*, sans monopole mais avec prise en charge des récoltes indigènes, livraison de ces récoltes aux importateurs et augmentation des droits de douane — *un troisième, 23 quater*, avec monopole complété par les garanties précitées).

Le Conseil fédéral n'en avait proposé qu'un. Les articles de la commission pouvaient se combiner entre eux. On reprocherait peut-être à ce système d'être trop compliqué pour l'électeur, mais il l'était quand même moins que le fait de rechercher les raisons précises pour lesquelles le peuple rejetterait un article composé de plusieurs principes fondamentaux. Mais dans le cas où le peuple accepterait par exemple deux des articles dont le 23 *quater*, c'est-à-dire s'il adoptait les deux solutions simultanément, le Conseil fédéral devrait annoncer quelle solution serait mise en pratique, et il est probable qu'il se prononcerait d'abord pour la solution 23 *ter*, se réservant le droit de recourir à 23 *quater* si ce premier essai ne donnait pas satisfaction. C'était là le principal inconvénient d'un système assez ingénieux par ailleurs, car pour finir, le vote du peuple n'aurait servi à rien.

La plupart des conseillers se déclarèrent en faveur de cette proposition, lardant leurs interventions d'arguments pour ou contre le monopole. Le conseiller fédéral Schulthess intervint également dans le débat en prenant cette fois position pour le monopole. Il déclara que cette institution n'était pas une machinerie aussi pesante qu'on le disait car elle n'occupait qu'une soixantaine de personnes, que sa suppression entraînerait bien des difficultés pour la prise en charge des récoltes indigènes et pour la prime de mouture, que la meunerie serait ruinée par sa disparition et qu'enfin même avec le monopole, le prix du pain n'avait jamais été une question politique, puisque c'était toujours le gouvernement qui l'avait fixé. Le débat sur l'entrée en matière se poursuivit encore, mais on remarquait beaucoup plus de partisans du monopole que quelques mois auparavant. Pour finir, l'entrée en matière sur le projet de la commission fut adoptée sans opposition.

Finalement, la Chambre haute adopta les trois articles constitutionnels suivants :

Art. 23 bis [1]. « La Confédération prend des mesures pour assurer l'approvisionnement du pays en pain et encourager la culture des céréales dans le pays. »

« La loi réglera l'application de cette disposition. »

Art. 23 ter [2]. « Afin d'assurer l'approvisionnement du pays en pain, la Confédération entretiendra des réserves de blé. Elle est autorisée à acheter le grain produit en Suisse, de bonne qualité et propre à la mouture, à un prix qui permette la culture du blé dans le pays. Elle peut

[1] Bull. sten. E. 1925, 282.
[2] Bull. sten. E. 1925, 284.

aussi astreindre les importateurs de grain panifiable et des produits de sa mouture, à acquérir à un prix équitable du blé du pays ou du blé importé par la Confédération. Pour faire face aux dépenses que ces mesures occasionneraient à la Confédération, une modique surtaxe douanière pourra être perçue sur le blé et les produits de sa mouture. »

« La loi réglera l'application de ces dispositions. »

L'art. 23 quater [1] fut amendé à la dernière minute sur la proposition de M. Isler et fut adopté sous la forme suivante :

« Quand les intérêts supérieurs du pays sont en jeu, la loi peut attribuer à la Confédération, temporairement ou pour une certaine durée, le droit exclusif d'importer du blé panifiable et des produits de sa mouture, moyennant l'observation des principes énoncés ci-après :

a) le prix de vente du blé sera aussi bas que possible ; il devra cependant permettre de couvrir, sans le concours financier de la Confédération, le prix d'achat du blé étranger et du blé du pays, les intérêts du capital de roulement et les autres frais ;

b) aucun bénéfice ne sera réalisé, sauf en vue de former un fonds de réserve destiné à permettre une action régulatrice sur les prix ;

c) l'exécution de la tâche assignée par le présent article sera confiée à un organisme spécial, de caractère semi-officiel, indépendant de l'administration fédérale et placé sous la surveillance de la Confédération. »

« La loi réglera l'application de ces dispositions. »

c) La discussion au Conseil national [2].

La commission du Conseil national ne l'entendit pas de cette oreille et estima que les Chambres devaient « se prononcer bien nettement et prendre la responsabilité d'une solution définitive ». C'est pourquoi la majorité de la commission présenta un projet d'article unique, l'article 23 *bis* dont le premier alinéa assurait à la Confédération le droit de prendre les mesures utiles à l'approvisionnement en pain et dont le second laissait la porte ouverte au monopole sous certaines conditions : *a)* prix de vente du blé aussi bas que possible ; *b)* prix d'achat du blé suffisamment rémunérateur pour les paysans, *c)* institution d'un organisme spécial pour l'exécution de cette tâche.

Le rapporteur de la première minorité proposa un projet en deux articles, qui permettait au peuple de se prononcer clairement sur la question du monopole. Le rapporteur de la deuxième minorité, parlant au nom des coopératives de consommation qui contrôlaient les plus grandes boulangeries et le plus grand moulin du pays, proposa pour sa part un article unique 23 *bis* excluant définitivement le monopole et attribuant la tâche d'approvisionner le pays en blé à une société coopérative d'utilité publique, placée sous la surveillance de la Confédération et à laquelle

[1] Bull. sten. E. 1925, 287 et 296.
[2] Bull. sten. N. 1925, 648 sq.

celle-ci et des organisations privées pourraient participer. Ce second projet s'inspirait du projet Jäggi proposé déjà en 1921.

Ce rapporteur apporta du reste quelques nouveaux arguments contre le monopole : il rappela certaines pertes importantes dues à la négligence de l'administration du monopole et dont on s'était « déchargé sur le peuple suisse ». Il fit remarquer aux députés que le fait de livrer le blé franco à chaque moulin du pays était défavorable aux moulins situés près de la frontière qui, sans le monopole, pourraient acheter leur blé 3 ou 4 francs meilleur marché et que les coopératives de consommation, qui devraient, à son avis, jouir des avantages des grandes entreprises, n'en avaient pas la possibilité à cause du monopole, ce qui contribuait au renchérissement du pain.

Le conseiller fédéral Schulthess intervint dans le débat sur l'entrée en matière pour dire que certains amendements proposés sur les limitations des libertés d'importation restreignaient presque autant la liberté du commerce et de l'industrie que le monopole et qu'en tout cas ils ne feraient pas diminuer le nombre des fonctionnaires. Il rappela les entretiens qu'il avait eus avec des meuniers et des importateurs, après le message du 24 mai 1924, sur les moyens de répartir le blé également et sans trop de frais, en évitant une intervention de l'Etat. Il fit allusion aux critiques dont le Conseil fédéral avait été l'objet sans que personne ne pût proposer de meilleures solutions. Réaffirmant que les principes de la prime de mouture et de la prise en charge devaient être maintenus à tout prix pour assurer le développement de la culture des céréales, il en arrivait à la conclusion que la solution sans monopole reviendrait encore plus cher que le maintien de cette institution. Se prononçant enfin sur le choix des projets, M. Schulthess déclara que le projet de la majorité était le meilleur, alors que celui qui divisait la question en deux articles était à écarter vu le risque de confusion que le peuple pourrait faire. Finalement, il exprima l'opinion du Conseil fédéral en disant que celui-ci considérait le monopole comme la meilleure solution.

Pour finir, l'entrée en matière pour la proposition de la majorité de la commission fut votée par 124 voix contre 50 [1].

Le Conseil national discuta très brièvement ensuite des questions de termes et renvoya le projet au Conseil des Etats.

d) La suite des discussions.

Au Conseil des Etats, la majorité de la commission proposa un projet d'article unique permettant à la Confédération d'introduire le monopole (projet du Conseil national) et la minorité proposa deux articles (23 *bis* et 23 *ter*) dont l'un (23 *ter*) admettait l'introduction d'un monopole mitigé, cela afin de permettre au peuple de se prononcer clairement

[1] Bull. sten. N. 1925, 749.

sur la question du monopole. Un député romand, M. Dind, fit remarquer qu'il vaudrait mieux que ce soient les Chambres qui se prononcent plutôt que de laisser au peuple la responsabilité d'un choix aussi important. Un autre critiqua les hésitations du Conseil fédéral qui ne s'était jamais prononcé ni pour ni contre le monopole. Pour finir, le Conseil des Etats décida par 21 voix contre 17 d'accepter le projet de la majorité de la commission.

Le Conseil national se rallia à cette décision à une grosse majorité, le 16 février 1926 [1].

Le 20 avril, le Conseil des Etats votait définitivement le projet par 23 voix contre 14 [2].

Le lendemain, après avoir changé quelques détails du texte, le Conseil national l'adoptait également par 148 voix contre 37 et 4 abstentions [3].

Le texte de cet article 23 *bis* était le suivant :

« La Confédération prend des mesures pour approvisionner le pays en blé et encourager la culture des céréales.

» La loi peut attribuer à la Confédération le droit exclusif d'importer du blé et des produits de la mouture du blé, sauf à observer les principes énoncés ci-après :

a) l'exécution de cette tâche sera confiée à une coopérative d'utilité publique soumise au contrôle de la Confédération. En feront partie la Confédération ainsi que des groupements économiques privés. Les cantons pourront y participer ;

b) le prix d'achat du blé indigène sera fixé de façon à en permettre la culture ;

c) les prix de vente seront fixés aussi bas que possible mais de façon à couvrir le prix d'achat du blé étranger et du blé du pays, les intérêts des capitaux engagés et les frais. Aucun bénéfice ne sera réalisé si ce n'est pour constituer des réserves destinées à stabiliser les prix. Des mesures tendant à égaliser les prix de la farine seront prises en faveur des contrées de montagne. »

« La loi réglera l'application de ces principes. »

Au moment du vote au Conseil national, la déclaration suivante, signée par 24 députés non socialistes, fut déposée sur le bureau de la Chambre :

« Les membres soussignés du Conseil national se voient obligés, avant le vote final sur le projet relatif au monopole du blé, de faire la déclaration suivante :

» Notre opposition au projet est motivée par l'obligation dans laquelle on prétend nous placer de lier de façon indissoluble une mesure que nous considérons comme de sage politique — assurer l'approvisionnement du pays en blé et favoriser la culture des céréales indigènes — avec le

[1] Bull. sten. N. 1926, 122.
[2] Bull. sten. E. 1926, 98.
[3] Bull. sten. N. 1926, 281.

monopole que nous estimons critiquable et que nous jugeons inacceptable au point de vue politique.

» Nous exprimons en même temps la conviction que l'initiative constitutionnelle [1] en cours tient un juste compte des légitimes revendications que l'on fait valoir dans la question des céréales et qu'elle permettra à de nombreuses forces qui en sont aujourd'hui empêchées, d'assurer notre approvisionnement en blé. »

(Suivaient 24 signatures.)

e) Les commentaires de l'époque.

Toutes ces hésitations de la part du Conseil fédéral et surtout le revirement d'opinion des Chambres fédérales n'allèrent pas sans provoquer un certain malaise dans le public, et la presse s'en fit l'écho dans de violents articles.

C'est ainsi que M. Pierre Grellet écrivait dans la *Gazette de Lausanne* du 1er octobre 1925 :

« Ce qui reste incompréhensible après 29 discours parlementaires, c'est que le Conseil fédéral qui voyait, il y a quelques mois, une solution sans monopole de la question de l'approvisionnement du pays en blé, ait tourné casaque et vienne aujourd'hui dire au Parlement, dont la majorité le suit avec une docilité de caniche, qu'en dehors du monopole il n'y a pas de salut.

» ...

» L'idée commune qu'on se fait d'un gouvernement est celle d'un organe directeur, qui assume les initiatives de la nation. Le discours de M. Schulthess nous a montré un Conseil fédéral voguant docilement au gré des courants populaires. L'opinion semblant contraire au monopole, le Conseil fédéral présente un projet sans monopole ; un revirement paraissant se produire, immédiatement on donne un coup de barre à la barque, on brûle ce qu'on avait adoré et l'on présente aux Chambres un monopole que la majorité s'empresse de voter, comme elle aurait voté, quelques semaines auparavant, un projet sans monopole. « Je suis leur général, il faut bien que je les suive. » Le plus curieux est que les partis bourgeois s'étonnent et s'alarment après cela des progrès socialistes. »

La *Neue Zürcher Zeitung* du même jour était perplexe devant la capacité des autorités, des partis et des personnes isolées, de tourner casaque dans la question du monopole. Elle s'étonnait que les paysans (qui avaient combattu le monopole des alcools) et les Romands (qui avaient toujours lutté contre les entreprises d'Etat) puissent tendre la main aux socialistes dans cette question. En outre, elle ne ménageait pas ses critiques à M. Schulthess, qui, disait-elle, s'était d'abord dévoué à la cause de la solution sans monopole pour se lancer ensuite dans la défense du monopole.

[1] Cf. plus loin, p. 63.

Les tergiversations des Chambres n'étaient donc pas faites pour rendre l'opinion publique favorable. Mais les dés avaient été jetés et il ne restait plus qu'à attendre le verdict du peuple.

Section 6. La discussion devant l'opinion publique.

a) La campagne jusqu'au 5 décembre.

Peu après la décision des Chambres, la campagne commença dans le public, axée presque uniquement sur la question du monopole.

Un peu partout dans le pays, des assemblées de délégués des partis se réunissaient et prenaient position dans des résolutions souvent votées à l'unanimité. Des groupements professionnels exposaient également leur opinion.

Il y avait longtemps qu'une question économique n'avait plus passionné les gens à un tel point et les arguments de la polémique, qui volaient de part et d'autre, tout en étant, la plupart du temps, semblables à ceux qui avaient été soutenus au cours des débats parlementaires, étaient souvent exposés avec une violence exagérée qui finit par causer du tort aux partisans du monopole.

C'est ainsi que, le 28 octobre, l'Association de la presse suisse et le Comité directeur de la Société suisse des éditeurs de journaux se plaignirent d'un article du Dr Laur, secrétaire de l'Union suisse des paysans, paru sous le titre « Gekaufte Zeitungen » dans le numéro d'octobre du *Journal Suisse des Paysans* et qui accusait des dirigeants de la campagne contre le monopole d'avoir payé des journaux [1].

Deux jours après, l'Union centrale des producteurs de lait protestait contre l'allégation que le « centime de crise » pour le lait de consommation servait à financer la campagne pour le monopole [2]. On était à ce moment-là en pleine crise du lait et la situation du marché des fromages était catastrophique. Il y avait 15 % de plus de lait qu'en 1913 et 35 à 40 % de plus de fromage. En outre, cette dernière denrée rencontrait des difficultés sur les marchés étrangers, concurrencée qu'elle était par les fromages français et hollandais. C'est pour cette raison que les laitiers et fromagers militaient en faveur du monopole des céréales qui permettait de réduire les surfaces de pâturages et par conséquent la production laitière en encourageant la culture des céréales que les paysans étaient certains de pouvoir vendre à bon prix.

Quelque temps plus tard, l'*Appenzeller Volksfreund* accusait le Secrétariat suisse des paysans d'avoir essayé de le corrompre et de lui interdire d'accepter des annonces de propagande des adversaires du monopole [3].

[1] Cf. *Gazette de Lausanne*, 30 octobre 1926, p. 2, et 2 novembre 1924, p. 4.
[2] Cf. *Gazette de Lausanne*, 30 octobre 1926, p. 4.
[3] Cf. *Gazette de Lausanne*, 27 novembre 1926, p. 2.

Pendant ce temps, brochures et pamphlets étaient publiés de part et d'autre par des personnalités compétentes, reprenant en les enflant les mêmes arguments.

C'est ainsi qu'on peut citer des articles de M. Edmond Schulthess, conseiller fédéral, qui prononça plusieurs discours, publiés par la suite, et qui avait déjà écrit une série d'articles parus dans la *Neue Zürcher Zeitung* de février 1926.

Une contribution importante fut également la brochure du Dr J. Wirz, de Fribourg, qui réfutait tous les arguments contre le monopole (il en comptait douze). Gottfried Keller intervint également en faveur du monopole tel que le proposait l'Assemblée fédérale au corps électoral.

Citons encore la brochure du Dr Laur, intitulée *Die Monopolgegner als Wegweiser zur Sackgasse*, écrite en réponse à une publication des adversaires du monopole, intitulée *Die Getreidefrage als Wegscheide.*

On se battit encore sur la question de savoir si le monopole contribuait à la défense nationale, certains affirmant que comme le blé était acheté par l'Etat, il était facile pour les puissances belligérantes de l'utiliser comme moyen de pression pour faire sortir la Suisse de sa neutralité.

Vers la fin, la campagne contre le monopole fut associée à la campagne contre la candidature du député socialiste Grimm à la présidence du Conseil national, campagne qui avait été lancée par la droite de Suisse romande. M. Grimm avait pris part à la direction de la grève de 1918 et ses idées sur le monopole n'étaient pas faites pour plaire aux partis de droite. Il avait en effet écrit dans son ouvrage *Révolution et Action des Masses* [1] : « Si la Confédération maintient le monopole du blé, si elle obtient dans la suite l'étatisation de l'importation des autres denrées alimentaires... elle bénéficiera non seulement des bénéfices jusqu'alors réalisés par les particuliers, mais elle aura l'obligation de surveiller la répartition des denrées importées, elle pourra imposer les conditions de leur emploi et régler les prix de vente. La voie est ainsi ouverte à la socialisation de la production en Suisse et le premier pas est le monopole d'importation. »

Cette double campagne donna lieu à quelques incidents, notamment le 14 novembre à Lyss, lorsque MM. Grimm et Scheurer, conseiller fédéral à la tête du Département militaire fédéral, auraient dû être les orateurs d'une journée de propagande pour le monopole. M. Scheurer n'avait pas su à l'avance que l'autre orateur serait M. Grimm, l'antimilitariste, et quand il l'apprit, il exigea qu'on séparât l'assemblée en deux. C'était le premier échec de l'amitié factice entre agrariens et socialistes qui s'en plaignirent amèrement. Et la presse déclara le lendemain que cet incident ferait perdre des voix aux partisans du monopole.

[1] Cf. *Gazette de Lausanne*, 3 novembre 1926, p. 1. « Les libéraux vaudois et le monopole du blé. » Rapport du député Méan.

Enfin, la manière démagogique dont la campagne fut menée par les partisans du monopole pendant les derniers jours fut sévèrement critiquée et leur coûta certainement des voix [1]. Pour se rendre compte de ces excès, il suffit de lire les deux slogans suivants, publiés dans la presse :

« Les partisans du monopole sont : les ouvriers, les employés, les fonctionnaires, les paysans, soit le peuple travailleur.

» Les adversaires du monopole sont : les accapareurs, les spéculateurs, les boursicotiers, les profiteurs, soit les sangsues du peuple travailleur. »

et

« Paysans des hautes vallées ! Les seigneurs des villes espèrent avec votre aide nous écraser, nous paysans. Depuis que la Confédération existe, les paysans des hautes vallées n'ont jamais aidé les seigneurs contre les paysans. Vous non plus ne le ferez pas. »

b) L'initiative contre le monopole et la motion Duft.

I. *L'initiative contre le monopole.*

Pendant que la campagne de propagande pour ou contre le monopole se développait, un comité avait lancé une initiative pour une solution sans monopole de la question du blé, qui fut finalement déposée à la Chancellerie fédérale, le 16 octobre 1926 avec 77 062 signatures valables.

Le texte de cette initiative était le suivant [2]:

« Est inséré dans la Constitution fédérale un article 23 *bis*, ainsi conçu :

» *Article 23 bis.*

» 1° La Confédération prend des mesures pour assurer l'approvisionnement du pays en blé et encourager la culture des céréales dans le pays.

» 2° Elle doit notamment

a) entretenir elle-même des réserves de blé ou pourvoir à ce qu'il en soit constitué de toute autre façon ;

b) faciliter et encourager par des prescriptions et des mesures appropriées la culture ainsi que l'utilisation et la transformation du blé du pays ; en particulier, assurer aux producteurs de blé de bonne qualité et propre à la mouture la vente à un prix qui permette la culture du blé dans le pays. Il sera tenu compte dans une mesure équitable des intérêts de ceux qui cultivent du blé pour leur propre consommation ainsi que des intérêts des régions montagneuses.

» 3° La législation fédérale déterminera l'application de ces principes. Toutefois, elle ne pourra attribuer à la Confédération, ni à un organisme privé, le droit exclusif d'importer du blé (monopole), les nécessités du temps de guerre demeurant réservées. »

[1] *Gazette de Lausanne*, 7 décembre 1926, p. 1.
[2] FF. 1926, II, 835.

Elle influença assez profondément la campagne et le 30 août, la *Neue Zürcher Zeitung* avait même proposé que le peuple vote en même temps sur l'initiative que sur le projet des Chambres. Cette proposition ne fut pas entendue, mais plusieurs groupements de partis locaux se prononcèrent en faveur de l'initiative.

II. *La motion Duft.*

Il en alla de même avec la motion que le conseiller national Duft déposa sur le bureau de la Chambre basse, le 1er octobre, et qui invitait le Conseil fédéral « pour le cas où la revision constitutionnelle concernant l'approvisionnement du pays en blé serait repoussée le 5 décembre 1928, à préparer un projet d'arrêté fédéral urgent, d'une durée limitée, maintenant provisoirement le régime actuel. La période transitoire devrait être mesurée de manière qu'il soit possible d'instituer pendant ce temps un nouveau régime du blé sans monopole » [1].

Cette motion, si elle était acceptée, ce qui semblait probable, donnerait un sursis au monopole au cas où cette institution serait rejetée par le peuple, pour permettre au législatif d'élaborer calmement un régime définitif. Ainsi l'électeur se sentait rassuré et il alla aux urnes plus librement.

c) La position des partis et des divers groupements d'opinion.

Un fait était certain : le pays était très divisé sur cette question.

Seuls les socialistes et les partis paysans étaient unanimes en faveur du monopole, les socialistes, parce qu'il représentait pour eux la réalisation de leurs théories, les paysans, parce qu'ils estimaient que c'était avec le monopole que leurs intérêts étaient le mieux sauvegardés. Pourtant, cette alliance était fort étonnante et on se demandait si elle tiendrait encore quand il s'agirait de fixer le prix du pain, car à ce moment-là, les socialistes voudraient qu'il soit le plus bas possible et les paysans voudraient au contraire vendre leur blé au meilleur prix, d'où une hausse du prix du pain.

Au Conseil national, tous les 48 députés socialistes avaient voté pour le projet du monopole et dans tout le pays, cette unanimité socialiste se retrouvait.

Les paysans avaient voté le monopole par 28 voix contre 1 aux Chambres et cette proportion se reflétait également dans les cantons.

Le seul autre parti qui était entièrement en faveur du monopole était le parti communiste dont les 2 députés avaient voté oui.

Tous les autres partis étaient très divisés et notamment le parti radical (au Parlement, les radicaux avaient adopté le monopole par 33 voix contre 19). En fait, il était en faveur du monopole, mais son

[1] FF. 1927, I, 70.

président était contre. A Bâle, le parti radical était contre, mais la presse radicale était pour et souvent de telles contradictions se retrouvaient ailleurs.

Chez les conservateurs catholiques (au Parlement 29 députés avaient voté oui contre 12 non), 10 organisations cantonales étaient en faveur du monopole, 3 étaient contre (Bâle-Ville, Appenzell Rhodes-Intérieures et Tessin), et 11 recommandaient la liberté de vote à leurs électeurs.

Quant aux partis démocratique et libéral beaucoup moins importants, ils étaient également divisés.

Certaines organisations professionnelles prirent également position.

Les boulangers et pâtissiers étaient violemment contre le monopole, car ils affirmaient que leur travail deviendrait une industrie d'État. Mais en fait, ils avaient surtout peur d'avoir à baisser leurs prix en cas de diminution du prix du blé.

L'Association suisse des artisans et le Mouvement coopératif étaient également opposés au monopole, car ils affirmaient avec bien d'autres que cette institution était contraire à la liberté du commerce et de l'industrie.

L'Union centrale des organisations patronales suisses et l'Assemblée des délégués de l'Union suisse du commerce et de l'industrie partageaient cette opinion.

Par contre, toutes les branches professionnelles dérivant de l'agriculture étaient pour le monopole et notamment les laitiers, maraîchers et éleveurs de bétail.

Etaient également en faveur du monopole les fonctionnaires, employés et ouvriers salariés, de même que les meuniers des moulins agricoles.

d) Le résultat de la votation.

Le 5 décembre 1926, 752 234 citoyens sur 1 034 547 inscrits se rendirent aux urnes, et à une faible majorité du peuple mais à une grosse majorité des cantons, ils rejetèrent le monopole du blé.

Voici les résultats détaillés de ce scrutin [1] :

Cantons	Oui	Non	Majorité
Zurich	61 658	53 524	Oui
Berne	69 302	49 229	Oui
Lucerne	13 657	19 550	Non
Uri	1 217	2 866	Non
Schwyz	2 115	8 730	Non
à reporter	147 949	133 899	

[1] FF. 1927, I, 17.

report	147 949	133 899		
Obwald	563	3 072	Non	1
Nidwald	451	2 331	Non	
Glaris	3 112	3 992	Non	
Zoug.	2 186	3 691	Non	
Fribourg	12 932	14 801	Non	
Soleure.	13 869	11 935	Oui	
Bâle-Ville	8 895	11 209	Non	1
Bâle-Campagne	7 464	9 008	Non	
Schaffhouse	6 600	4 126	Oui	
Appenzell Rhodes-Extérieures.	1 606	9 595	Non	1
Appenzell Rhodes-Intérieures .	234	2 338	Non	
Saint-Gall	14 115	43 471	Non	
Grisons	10 380	12 385	Non	
Argovie	29 596	26 136	Oui	
Thurgovie	14 525	14 678	Non	
Tessin	9 840	6 728	Oui	
Vaud	46 806	27 636	Oui	
Valais	16 931	6 550	Oui	
Neuchâtel	7 291	12 120	Non	
Genève.	11 162	12 348	Non	
Total	366 507	372 049	14 non et 8 oui	

Ces résultats surprirent tout le monde, car on s'était attendu à ce que le peuple accepte le monopole à défaut des cantons.

On ne fut pas trop étonné que les cantons primitifs, citadelles du fédéralisme, l'eussent rejeté ; mais que Bâle-Ville, Bâle-Campagne, les Grisons, Zoug et Glaris l'aient fait était déjà étonnant. Il est vrai qu'on n'avait jamais été très sûr de leur attitude.

Enfin, que Lucerne, Thurgovie, Fribourg et Genève refusent allait contre toutes les prévisions.

Il était clair que le peuple suisse avait ainsi fortement manifesté sa méfiance à l'égard de l'étatisme et de l'alliance entre socialistes et paysans. De plus, ce résultat était encore une marque de l'hostilité contre M. Grimm qui n'obtint du reste que 53 voix pour la présidence du Conseil national contre 102 à M. Maillefer, radical, qui fut élu.

Il ne restait plus qu'à tirer la ligne et à repartir sur de nouvelles bases, maintenant que le peuple avait si clairement manifesté sa volonté, et le *Journal de Genève* exprima ainsi le mot de la fin [1]:

« Le Peuple a manifesté son dégoût pour la politique d'équivoques et de sinuosités qui a été faite par certains de ses chefs. Il a nettement condamné les combinaisons malsaines de M. Schulthess. Celui-ci est le grand vaincu de la journée et, dans les milieux officiels, on estime que

[1] *Journal de Genève*, 7 décembre 1926, p. 4.

sa situation est très ébranlée. On trouve que ce n'était pas la peine de changer deux fois d'opinion pour arriver à un pareil échec.

» ... On suggère qu'il ferait bien de tirer les conséquences de son échec et qu'il n'est pas l'homme indiqué pour réaliser, par la collaboration des partis bourgeois, l'entente nécessaire à une heureuse solution de la question des céréales. Il a voulu poser la question de confiance au peuple. Celui-ci a répondu d'une manière qui ne prête à aucune équivoque. »

CHAPITRE III

L'ÉLABORATION DU RÉGIME DU BLÉ APRÈS LA VOTATION DU 5 DÉCEMBRE 1926

La votation du 5 décembre 1926 avait élucidé la question du monopole : il était clair dès lors que le peuple était d'accord de protéger la culture des céréales mais qu'il voulait que cela se fît sans monopole.

Il fallait donc que les Chambres se préoccupent le plus tôt possible de l'élaboration d'un nouveau régime sans monopole. Mais on ne pouvait pas abroger d'un jour à l'autre le système d'antan, car les paysans avaient ensemencé leurs champs en comptant que la récolte de 1927 serait au bénéfice des mêmes mesures que les précédentes (prime de mouture et prise en charge). C'est pourquoi le Parlement dut se préoccuper d'abord d'un régime intermédiaire qui assurerait facilement la transition :

§ 1. Premières motions et postulats

Presque au lendemain du scrutin fédéral, le 14 décembre 1926, le Conseil national adopta le postulat Fazan du 9 décembre qui, au vu du résultat de la votation populaire, invitait le Conseil fédéral « à présenter un rapport sur les mesures à prendre pour assurer la constitution de réserves suffisantes et l'encouragement à la culture des céréales indigènes, plus spécialement pour garantir la vente de la récolte de 1927, et, le cas échéant, des années suivantes ».

Sur l'insistance du Conseil fédéral, la motion Escher du 7 décembre fut transformée en postulat qui, sous cette forme, ne souleva pas d'opposition. Le texte de cette motion était le suivant :

« Considérant que dans la campagne concernant le projet constitutionnel sur l'approvisionnement en blé, qui a été repoussé au scrutin du 5 décembre, partisans et adversaires se sont déclarés prêts à porter secours aux populations montagnardes,

» le Conseil fédéral est invité, jusqu'à règlement définitif de la question du blé, à assurer aux cantons alpestres, notamment en ce qui concerne la compensation des frais de transport du blé et de la farine, les avantages dont ils auraient bénéficié si le projet avait été adopté. »

Il était évident que les Chambres ne pouvaient pas accepter cette motion qui, en somme, avait pour but l'institution d'une mesure allant à l'encontre de la décision populaire. C'est pour cela qu'elle fut rendue inoffensive une fois transformée en postulat.

Enfin, le Conseil national décida, le 14 décembre, par 98 voix contre 44, d'accepter la motion Duft qui demandait, on l'a vu, que le monopole d'importation soit maintenu non plus sur la base des pleins pouvoirs extraordinaires, mais par un arrêté urgent des Chambres. C'était en fait un changement de la base légale du monopole.

Le Conseil national s'exposa ensuite à de violentes critiques de la presse quand il décida, par 139 voix contre 2, de supprimer la seconde partie de la motion qui demandait que le monopole soit maintenu pendans une période limitée, et de prolonger au contraire cette institution d'une manière illimitée. Il était en effet surprenant que, quelques jours après le scrutin populaire, le Parlement prît une décision qui semblait être exactement à l'opposé de l'opinion du corps électoral. Le Conseil des Etats y adhéra cependant aussi.

L'aspect positif de la motion Duft ainsi acceptée était cependant que le Conseil fédéral devait présenter le plus tôt possible, soit avant la session de printemps, un projet d'arrêté fédéral urgent transformant la base légale du monopole.

Le gouvernement obtempéra et présenta, le 31 janvier 1927, un message « sur la réglementation provisoire de l'approvisionnement en blé » [1]. Dans ce document, il réfutait catégoriquement les critiques de la presse contre la suppression du deuxième paragraphe de la motion Duft alléguant que le Parlement avait agi exactement à l'encontre de la décision populaire. Le Conseil fédéral estimait, pour sa part, que c'était le délai proposé au cours des débats, trop court pour la majorité, que le Parlement avait supprimé, étant bien entendu que la motion Duft ne pouvait avoir qu'un caractère provisoire.

Il fallait s'occuper également de la question des permis d'importation que le Comité central des négociants suisses en céréales avait déjà soulevée dans une lettre au Conseil fédéral du 13 décembre 1926. Un mois plus tard, le Comité d'action pour la solution sans monopole de la question du blé lui communiquait qu'il estimait que le moment était venu d'abolir progressivement le monopole et de rouvrir la frontière à l'importation privée.

Le Conseil fédéral n'était pas du même avis et il estimait que le maintien de l'aide à la culture des céréales basée sur le monopole et l'octroi de permis d'importation étaient incompatibles pour plusieurs raisons :

— d'abord il faudrait discuter d'une manière approfondie avec les négociants en blé et les meuniers pour savoir quel système adopter et à

[1] FF. 1927, I, 69.

quelles conditions. Cela prendrait du temps et on n'en avait pas. En outre, toutes ces questions étaient fort compliquées ;
— avec l'importation privée serait rétabli le principe des prix variant chaque jour à côté des prix plus stables de la régie, ce qui amènerait toutes sortes de déséquilibres, car quand une baisse se produirait, tout le monde voudrait importer, alors qu'en cas de hausse, on laisserait ce soin à la régie. Pour finir, plus personne ne saurait à quoi s'en tenir. Tantôt ce seraient les importateurs qui seraient désavantagés, tantôt la Confédération ;
— enfin, il faudrait encore ouvrir les portes du pays à la farine pour laquelle les conditions seraient beaucoup plus difficiles à appliquer.

Du reste, l'Union des meuniers suisses avait même reconnu que ce passage à de nouvelles conditions serait très difficile et c'est pourquoi le Conseil fédéral proposait
— que le monopole repose, durant la période transitoire, sur un arrêté des Chambres, ce qui aurait encore comme avantage de réunir en un seul acte législatif des dispositions disséminées dans divers arrêtés ;
— que cette période transitoire dure jusqu'au 30 juin 1928, c'est-à-dire pendant une période assez longue pour l'étude préliminaire d'une solution sans monopole ;
— enfin que le postulat Escher en faveur des populations montagnardes ne soit pas pris en considération pour le moment.

§ 2. Le régime transitoire

Le 22 mars 1927, le Conseil national adopta, à quelques modifications près, le régime transitoire proposé par le Conseil fédéral [1]. Le Conseil des Etats le vota le 7 juin à l'unanimité [2]. Ainsi, six mois à peine après le scrutin du 5 décembre 1926, un régime transitoire était adopté qui succédait aux nombreuses mesures provisoires qui duraient depuis une dizaine d'années.

Il semblait vraiment que la situation évoluait et que le pays aurait bientôt résolu l'épineuse question de son ravitaillement en blé.

Il convient cependant de s'arrêter un peu au régime transitoire institué par l'arrêté fédéral du 7 juin 1927 [3] :

Cet acte unique, dont le législatif prenait cette fois la responsabilité, avait comme premier avantage de réunir des dispositions contenues dans les arrêtés du 9 janvier 1915 [4], du 1er juillet 1922 [5], du 20 juin 1924 [6],

[1] Bull. sténographique N. 1927, 31.
[2] Bull. sténographique E. 1927, 106.
[3] ROLF. 1927, 129.
[4] ROLF. 1915, 13.
[5] ROLF. 1922, 442.
[6] ROLF. 1924, 309.

et du 27 mars 1925 [1]. En outre, il donnait au monopole d'importation une base légale préférable à celle des pleins pouvoirs, neuf ans après l'armistice du 11 novembre. Cependant, au cours de la discussion aux Chambres, des députés, et notamment le professeur Logoz, s'étaient élevés contre cette mesure en disant qu'elle était inconstitutionnelle et notamment contraire à l'article 31 de la Constitution (liberté du commerce et de l'industrie). Ils avaient soulevé la question de savoir si les Chambres pouvaient exercer elles-mêmes les pleins pouvoirs et se mettre au-dessus de la Constitution, ou s'il fallait adopter l'adage *Not kennt kein Gebot.* Le professeur Logoz estimait qu'il vaudrait mieux maintenir le monopole sur la base de l'arrêté du 9 janvier 1915, pris en vertu des pleins pouvoirs, de supprimer l'article premier à son sujet dans l'arrêté en discussion, mais de garder le reste qui réunissait en un seul acte des décisions jusqu'alors éparses dans la législation. Le Conseil national ne l'avait cependant pas entendu ainsi et avait pris la décision d'adopter cet article tel que le proposait le Conseil fédéral.

Cet article premier prévoyait donc le maintien du monopole exclusif de la Confédération pour l'importation des céréales jusqu'au 30 juin 1928 et des permis d'importation seulement pour les céréales destinées aux pâtes alimentaires, les sons et farines fourragères « en cas de besoin », et « durant la période de liquidation du monopole » pour toutes les céréales. Il était prévu implicitement que cette période de liquidation serait très courte et ne durerait probablement que quelques semaines.

L'article 2 disposait de la question des réserves en en posant le principe mais sans fixer de quantité déterminée, ce soin étant laissé au Conseil fédéral qui pouvait en outre astreindre les meuniers à mettre des magasins à sa disposition.

Les systèmes de la prise en charge du blé du pays et de la prime de mouture (art. 3 à 8) étaient conformes aux principes appliqués précédemment, c'est-à-dire que la Confédération continuait à acheter le blé indigène à un prix supérieur (8 francs de plus par quintal) au prix de revient moyen, franco frontière suisse, du blé étranger et qu'elle versait une prime de 5 francs par quintal (jusqu'à 8 francs dans les régions de montagne) aux producteurs utilisant pour leurs propres besoins le blé qu'ils avaient cultivé.

Les questions de la vente du blé et de la couverture des dépenses (art. 9 à 12) étaient également réglées sur la base d'anciens principes : la Confédération livrait le blé aux moulins franco gare de destination et à un prix variant suivant sa qualité. Ce prix était fixé par le Conseil fédéral aussi bas que possible mais suffisant pour couvrir les prix d'achat des blés étrangers et indigènes. Il était précisé que le commerce du blé ne devait procurer à la Caisse fédérale aucun bénéfice et ne lui faire subir aucune perte. Les dépenses occasionnées par la prime de mouture

[1] ROLF. 1925, 229.

devaient être supportées par la caisse fédérale et inscrites au budget de la Confédération. Le Conseil national avait ajouté encore un article répondant au postulat Escher et que le Conseil fédéral, dans son message du 31 janvier, avait jugé préférable de remettre à plus tard. Cet article prévoyait que le Conseil fédéral pouvait prendre des mesures pour égaliser le prix de la farine dans les régions montagneuses et difficilement accessibles (Grisons) en mettant tout ou partie des frais à la charge de la Confédération. Cette disposition supplémentaire avait surtout pour but d'aider les régions montagneuses et de combattre leur dépeuplement, car auparavant, dans certaines vallées reculées du Valais ou des Grisons, le pain se vendait jusqu'à 50 % plus cher qu'à Berne. En outre, les paysans devaient parfois parcourir des kilomètres pour s'en procurer.

Enfin, les « dispositions transitoires et d'exécution » (art. 13 à 17) prévoyaient que les affaires en rapport avec cet arrêté seraient gérées par la Régie fédérale des blés, institution qui avait fait ses preuves depuis 1922, que le Conseil fédéral pouvait édicter les prescriptions particulières nécessaires à l'application des dispositions générales de l'arrêté, et enfin que les arrêtés précédents dont la matière était reprise dans celui-ci étaient abrogés.

Cet arrêté était déclaré d'urgence et entra en vigueur le 1er juillet 1927. Il devait être appliqué intégralement jusqu'au 30 juin 1928, à part les articles 2 à 8 qui le seraient jusqu'au 30 juin 1929, la question de la prime de mouture pour l'année 1928 demeurant réservée. L'exception pour les articles 2 à 8 était faite pour que les paysans puissent ensemencer en 1928 avec la certitude que leur récolte serait reprise.

Ce régime fut prolongé d'un an, soit jusqu'au 30 juin 1929, avec exception possible pour la prime de mouture, par un arrêté fédéral du 22 juin 1928 [1].

Il était en effet clairement apparu entre temps que, malgré la rapidité avec laquelle avançaient les travaux pour l'élaboration d'un régime du blé définitif, il valait mieux prolonger d'un an encore le régime transitoire, plutôt que de mettre à l'essai, comme certains l'avaient suggéré, un système sans monopole tel que celui que proposait l'initiative, avant même que le peuple se soit prononcé à son sujet. Une telle pratique aurait du reste été sans précédent.

§ 3. L'élaboration proprement dite du nouveau régime

Immédiatement après le scrutin du 5 décembre 1926, le Conseil fédéral avait entrepris l'étude d'une nouvelle solution de la question et avait invité, en janvier 1927, tous les groupements directement inté-

[1] ROLF. 1928, 434.

ressés à donner leur avis sur la voie à suivre et à lui soumettre leurs propositions pour une solution sans monopole.

L'Union des meuniers suisses, le Comité central des négociants en céréales, la Direction de l'Union suisse des arts et métiers et le Comité central suisse de propagande contre le monopole répondirent à cette invitation par des rapports très circonstanciés.

Après une conférence tenue le 10 mars 1927 entre la délégation du Conseil fédéral pour les Affaires économiques et des représentants de la meunerie et du commerce des grains et au cours de laquelle l'Union suisse des meuniers présenta un plan de solution sans monopole, il se dégagea des discussions que ce plan était digne d'attention, et le Conseil fédéral demanda à l'Union suisse des meuniers de le lui présenter sous une forme plus détaillée.

Section 1. Le plan de l'Union suisse des meuniers.

L'Union suisse des meuniers présenta, le 30 avril 1927, au Département de l'économie publique un projet de loi en 31 articles, qui pouvait être ramené aux quatre points principaux suivants :

1° la Confédération aurait l'obligation de constituer et d'entretenir des réserves de grain, d'acheter la récolte indigène à un prix correspondant aux conditions de culture en Suisse et d'allouer une prime de mouture aux producteurs-consommateurs ;

2° les meuniers auraient l'obligation d'acheter à la Confédération le blé indigène qu'elle acquerrait ainsi que le blé étranger à écouler pour le renouvellement des réserves. Ils devraient en outre participer au magasinage des réserves ;

3° la meunerie serait protégée par le monopole exclusif réservé à la Confédération pour l'importation de la farine étrangère, ce droit ne pouvant être utilisé qu'exceptionnellement pour empêcher une exagération des prix ;

4° les frais seraient couverts par le produit d'une taxe prélevée sur la farine produite par les moulins. Quant à la prime de mouture, elle serait à la charge de la Confédération.

C'est sur la base de ce projet que les travaux se poursuivirent, plusieurs importantes organisations économiques (Comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Union suisse des arts et métiers, Comité de propagande pour une solution sans monopole de la question du blé) ayant confirmé qu'il offrait une « base sérieuse pour la solution législative du problème ».

Certaines objections furent toutefois soulevées, notamment contre le droit réservé à la Confédération d'importer les produits de la mouture du blé et contre la taxe sur la farine. Ces critiques disaient que la meunerie serait plus efficacement protégée par un droit de douane sur la farine étrangère et que pour couvrir les frais, il vaudrait mieux prélever un droit de douane sur le blé qu'une taxe sur la farine.

Après de nouveaux pourparlers, l'Union des meuniers maintint son projet et repoussa les deux objections formulées ci-dessus. Entre temps, le Département de l'économie publique avait élaboré un projet de loi, basé sur le plan des meuniers et qui, pour plusieurs articles, prévoyait deux solutions. Les meuniers y adhérèrent pour une part en août 1927 et le projet fut soumis au Conseil fédéral qui le transmit à une commission extraparlementaire de 50 membres, représentant surtout les divers groupes intéressés qui siégea à Berne du 28 au 30 novembre.

Celle-ci se rallia aux propositions des meuniers, notamment sur la question du droit exclusif d'importation de la farine attribué à la Confédération, mais, précisa-t-elle, seulement pour la farine panifiable. Elle se prononça également pour une taxe sur la farine plutôt que pour un droit de douane sur le blé. La prime de mouture devait être mise à la charge de la Confédération qui devait assumer en outre une partie des frais de transport du blé à l'intérieur du pays, grâce aux fonds provenant de la taxe sur la farine. Enfin, à une forte majorité, elle déclara qu'elle considérait ce projet comme permettant d'apporter une solution convenable au problème.

Section 2. La position du Conseil fédéral.

Les conclusions de la commission extraparlementaire ayant été soumises au Conseil fédéral, celui-ci devait choisir entre le projet du Département fédéral de l'économie publique et l'initiative contre le monopole déposée à la chancellerie, le 16 octobre 1926.

a) Le sort de l'initiative.

Le Conseil fédéral se prononça contre le projet d'initiative en soutenant l'argument que ce projet contenait de nombreuses lacunes.

Rappelons que l'initiative (dont nous avons déjà donné le texte intégral) prévoyait un plan en trois points fondamentaux [1] :

1° la Confédération devrait entretenir des réserves de blé ou pourvoir à ce qu'il en soit constitué ;

2° elle devrait encourager et faciliter la culture des céréales indigènes, ainsi que leur utilisation et transformation. Il faudrait en outre qu'elle assure aux producteurs un prix rémunérateur et qu'elle protège les producteurs-consommateurs ;

3° le monopole devrait être officiellement exclu, « les nécessités du temps de guerre demeurant réservées ».

Dans son rapport du 2 avril 1928 [2], le Conseil fédéral, se basant sur les conclusions de la commission extraparlementaire, affirmait que l'initiative ne fournissait pas la base constitutionnelle nécessaire à la loi qui

[1] Cf. p. 63.
[2] FF. 1928, I, 933.

devrait établir la protection de la culture des céréales. Et en cela elle ressemblait au projet du Conseil fédéral du 27 mai 1924 [1] dont elle n'était au fond qu'une rapide copie.

Bien qu'offrant l'avantage de garantir au producteur la vente de son blé, l'initiative était insuffisante sur trois points et ne pouvait donc pas servir de base constitutionnelle à une loi complète.

D'abord, elle ne permettait pas d'obliger les commerçants en blé à faire les opérations indispensables à l'approvisionnement du pays et ne précisait pas par quels moyens il fallait garantir au producteur la vente de son grain. Or, on ne pouvait pas se baser sur l'article 31 de la Constitution (liberté du commerce et de l'industrie et ses limites) pour des mesures aussi importantes. Il fallait que l'article constitutionnel sur le blé contienne des dispositions précises sur ce point.

Ensuite, elle ne prévoyait aucune disposition d'ordre financier et celles de l'article 29 de la Constitution (« péages fédéraux ») ne pouvaient y suppléer. Le Conseil fédéral estimait que si les auteurs de l'initiative avaient prévu le prélèvement d'une surtaxe douanière sur les céréales étrangères, ils auraient dû le dire expressément et que de toute façon ils auraient dû indiquer la solution financière qu'ils préconisaient.

Enfin, elle ne prévoyait aucune mesure en faveur de la meunerie dont le maintien était pourtant indispensable.

L'initiative était donc incomplète et l'accepter équivaudrait à confirmer le principe de l'absence de monopole sans y ajouter rien de constructif.

b) Le contreprojet du Conseil fédéral.

Après avoir souligné que les esprits s'étaient considérablement rapprochés au cours des temps et que plus personne ne contestait la nécessité de protéger la culture indigène des céréales, le Conseil fédéral exposait, dans ce même rapport, son contreprojet, basé sur celui des meuniers.

Ce plan présenté sous la forme d'un nouvel article constitutionnel, le 23 *bis*, résolvait sans monopole les principaux problèmes, à savoir :

— les réserves fédérales ;
— l'encouragement à la culture indigène ;
— la protection de la meunerie ;
— les frais.

I. *Les réserves.* Les expériences passées serviraient à l'organisation et à la répartition des réserves entre la Confédération et les moulins ainsi qu'à leur renouvellement assez fréquent (tous les six mois). La quantité prévue serait de 8000 wagons de 10 tonnes (chiffre moyen des années 1925, 1926, 1927), mais ce chiffre ne serait pas indiqué dans la Constitution.

[1] FF. 1924, II, 413.

II. *L'encouragement à la culture indigène.* Dans ce domaine, rien ne changerait pour les paysans qui continueraient à être protégés par la prime à la mouture et le prix de livraison des blés indigènes. La loi déterminerait les prix des blés du pays, supérieurs en moyenne de 8 fr. 50 le quintal au blé étranger de qualité équivalente. Mais avec la disparition du monopole, on ne pourrait plus imposer aux meuniers d'acheter une quantité de blé indigène proportionnelle au blé étranger. Le Conseil fédéral avait alors choisi une autre voie : les meuniers achèteraient le blé indigène proportionnellement à leur débit de farine panifiable. Enfin, la Confédération continuerait à encourager les progrès techniques de la culture des céréales.

L'abolition du monopole n'en nécessiterait pas moins des contrôles de la meunerie et du commerce des céréales pour éviter les fraudes pouvant provenir de la substitution de céréales étrangères aux blés suisses.

III. *La protection de la meunerie.* Pour cela, le meilleur moyen, de l'avis du Conseil fédéral, aurait été une taxe douanière élevée sur la farine, mais les meuniers estimaient que c'était insuffisant et qu'il faudrait accorder à la Confédération le droit exclusif d'importation des farines qui reviendrait en somme à une interdiction d'importation pour les entreprises privées. Mais ce monopole, auquel se ralliait le Conseil fédéral, ne devrait intervenir que lorsque les circonstances l'exigeraient et ne constituerait donc pas l'étatisation d'une branche de l'économie comme le monopole des céréales dont il serait donc essentiellement différent. Il était évident que le même but pourrait être atteint par une interdiction pure et simple de l'importation de la farine, mais la Suisse prêchait l'exemple et avait supprimé ces interdictions. Il serait donc difficile de faire une exception.

Quant aux frais de transport vers les moulins, ils seraient partiellement remboursés par la Confédération qui continuerait à subventionner le transport de la farine vers les régions alpestres.

IV. *Les frais.* Sous le régime du monopole, la Confédération versait chaque année 4 millions de francs pour la prime de mouture et les subventions aux progrès techniques des cultures. Il ne serait pas possible d'en décharger la Caisse fédérale, mais les autres frais exigés par la constitution de réserves et les subventions aux cultivateurs (prise en charge, subsides de transport) s'élevaient en plus à 10 790 000 francs. Il était exclu d'en charger la Confédération dont les finances n'étaient pas si bonnes et le Conseil fédéral proposait que cette somme soit obtenue par le relèvement de la finance de statistique prélevée « sur toutes les marchandises franchissant la frontière douanière suisse » : cet émolument de statistique était jusqu'alors de 2 centimes par 100 kilos et si on le portait jusqu'à 10 centimes, il serait encore inférieur à ceux des autres pays. Comme cette augmentation frapperait toutes les marchandises passant la frontière, elle aurait l'avantage de se répartir sur une très grande quantité de

produits, ce qui la ferait passer pour ainsi dire inaperçue. Elle serait en outre plus équitable que la taxe douanière sur les farines étrangères ou la taxe sur la farine proposée par les meuniers, qui frapperaient surtout les gros consommateurs de pain, c'est-à-dire les classes modestes [1].

Ensuite, l'augmentation de l'émolument de statistique avait une apparence moins fiscale que l'augmentation du droit de douane sur les céréales étrangères ou la taxe sur la farine proposée par les meuniers, et c'était là un argument primordial, vu l'aversion du peuple pour toute augmentation des charges fiscales qui pourrait le conduire à faire échouer tout le projet.

Enfin, la question de la répercussion des frais de transport sur le prix du pain serait la même qu'au temps du monopole, puisque à l'avenir ils seraient rejetés par les marchands sur leurs clients, alors qu'au temps du monopole, ils étaient incorporés aux prix des céréales livrées aux meuniers, ce qui revenait en définitive au même.

Section 3. La discussion aux Chambres.

Le 6 juin 1928, le Conseil des Etats entreprit la discussion de l'initiative et du contreprojet du Conseil fédéral [2]. Un conseiller, M. Wullschleger, remarqua que le contreprojet du Conseil fédéral contenait plus d'interventions de l'Etat que les précédents (monopole de la farine, contrôles nombreux, bureaucratie) et il se demandait s'il ne vaudrait pas mieux en revenir purement et simplement au monopole, d'autant plus que la majorité du peuple (5000 voix) n'avait pas été si écrasante.

Le conseiller fédéral Musy, chef du Département des finances, qui avait repris des mains de M. Schulthess la lourde tâche d'élaborer un nouveau régime du blé [3], intervint dans le débat pour affirmer que le contreprojet respectait les intérêts des paysans, des meuniers et des consommateurs. Des paysans, parce que rien de ce qu'ils avaient ne leur était enlevé. La classe paysanne, épine dorsale du pays, ne représentait plus que 26-27 % de la population totale et il fallait tout faire pour freiner l'exode des campagnes. Ainsi donc, les avantages institués par le régime provisoire étaient cristallisés dans le nouveau projet. Des meuniers, parce que leur activité servait l'intérêt général et que le sort de la culture du blé était intimement lié à celui des moulins. Des consommateurs enfin,

[1] On avait calculé que pour une famille de classe moyenne de 4 personnes, les dépenses pour le pain constituaient 13 % des dépenses du ménage, cette proportion tombant à 5 % pour les classes aisées et s'élevant jusqu'à 20 % dans les familles nombreuses de classe modeste. FF. 1928, I, 972.

[2] Bull. sten. E. 1928, 97 sq.

[3] Déçu des résultats de la votation populaire du 5 décembre 1926, le conseiller fédéral Schulthess n'avait plus voulu s'occuper de la question du blé. Il avait en effet fait du monopole une affaire presque personnelle, et une fois celui-ci rejeté il remit toute l'affaire entre les mains du conseiller fédéral Musy, chef du Département fédéral des finances et des douanes.

parce que le relèvement de l'émolument de statistique leur était plus favorable qu'une taxe sur la farine qui aurait rendu le pain plus cher. M. Musy ajouta qu'en Norvège, la suppression du monopole avait signifié de très grosses économies et une chute du prix du pain. Enfin, il exprima sa satisfaction de voir que le nouveau régime concilierait enfin les intérêts des paysans et ceux des consommateurs. D'autres orateurs s'élevèrent contre l'optimisme du Conseil fédéral en ce qui concernait la baisse du prix du pain, et contre la situation avantageuse que les meuniers auraient avec le nouveau régime.

Le Conseil vota finalement par 26 voix contre 2 le projet du Conseil fédéral [1] et rejeta deux amendements, l'un, celui de M. Moser, par 21 voix contre 3 [2], et l'autre, celui de M. Burklin, qui n'obtint que 2 voix [3]. L'amendement Moser proposait que la Confédération surveille le commerce des céréales panifiables et qu'elle puisse se réserver le droit d'importer du blé de semence. M. Musy répondit à M. Moser que les contrôles se faisaient de toute façon mais qu'il ne pouvait accepter le droit pour la Confédération d'importer les semences. Quant à l'amendement de M. Burklin, il demandait que la Confédération se réserve le droit de fixer le prix du pain et de la farine « de telle manière que les sacrifices financiers consentis par le relèvement de la statistique douanière profitent aux consommateurs ». La commission avait du reste rejeté cette proposition qui aurait, à son avis, ramené le système du monopole par un détour, en redonnant à la Confédération des droits que la commission jugeait inséparables du monopole.

Enfin, le Conseil des Etats adopta par 31 voix contre 2 la revision de l'article 14 de la loi du 10 octobre 1902 sur le tarif des douanes suisses concernant l'émolument de statistique [4].

Au Conseil national [5], le rapporteur de la majorité, M. Fazan, tout en soutenant le projet du Conseil fédéral, ne se déclara pas aussi enthousiaste que lui et alla même jusqu'à dire que le nouveau projet ressemblait comme un frère à celui de 1926 et que les critiques qu'on avait faites à celui-ci pourraient tout aussi bien être adressées à celui-là (bureaucratie, contrôles compliqués, pas de monopole mais obligation pour les meuniers d'acheter le blé indigène). Il exprima la crainte que les bénéfices des marchands de blé et des trust d'importateurs ne finissent par laisser le prix du pain à un niveau plus élevé que celui qu'espérait le Conseil fédéral.

Le rapporteur de la minorité, M. Graber, déclara pour sa part que le nouveau projet transférait le monopole aux meuniers et qu'en somme les interventions de l'Etat étaient beaucoup plus nombreuses que dans le

[1] Bull. sten. E. 1928, 121.
[2] Bull. sten. E. 1928, 120.
[3] Bull. sten. E. 1928, 121.
[4] Bull. sten. E. 1928, 126.
[5] Bull. sten. N. 1928, 713 sq.

projet du monopole. Il déclara qu'avec la réglementation de l'importation de la farine panifiable, la Confédération pourrait faire baisser les droits sur cette denrée pour concurrencer les meuniers et limiter leurs abus, ce qui, à son tour, en provoquerait d'autres. Il affirma enfin que l'augmentation de l'émolument de statistique ferait augmenter les prix de toutes les denrées.

Plusieurs députés représentant l'agriculture adhérèrent au projet mais beaucoup critiquèrent son caractère étatiste trop prononcé, à leur avis. L'entrée en matière fut cependant décidée par 101 voix contre 39 [1].

A la discussion des articles, le Conseil national adopta la proposition de sa commission qui introduisait dans l'alinéa 2 du nouvel article 23 *bis* une ligne sur les encouragements de la Confédération à la sélection des semences et sur l'aide aux producteurs-consommateurs des régions de montagne.

Dans l'alinéa 3, le Conseil national, sur proposition de sa commission, fit introduire une disposition prévoyant que la Confédération surveillerait le commerce des céréales et leur prix, et qu'elle réglerait l'importations des farines panifiables (le projet du Conseil fédéral disait « *elle peut* », supprimé par la Chambre basse). Deux amendements proposant que la Confédération puisse déclarer nulles toutes les conventions conclues dans le commerce du blé, la meunerie et la boulangerie si elles portaient préjudice aux consommateurs et que les intérêts des consommateurs soient sauvegardés par le contrôle des prix et par les renseignements que meuniers et boulangers seraient tenus de donner à la Confédération furent repoussés. Ces amendements, d'origine socialiste, étaient évidemment inacceptables, car ils auraient limité la liberté du commerce et de l'industrie aux dépens des seuls commerçants en blé, meuniers et boulangers, alors que d'autres corporations resteraient sans atteinte. Si l'on voulait limiter à ce point la liberté du commerce et de l'industrie, il fallait le faire dans une disposition générale et non à l'occasion de l'institution d'un régime du blé. En outre, il était tout à fait inadmissible de confier à l'Administration fédérale des pouvoirs judiciaires pour l'annulation de certains contrats de droit privé. Une telle atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ne pouvait être tolérée. On ne pouvait d'ailleurs pas encombrer un article constitutionnel de dispositions particulières.

Le Conseil national adopta pour finir l'ensemble du projet du Conseil fédéral par 100 voix contre 38 [2], après avoir rejeté une proposition Graber tendant à supprimer le contreprojet du Conseil fédéral. Ce député avait en outre soumis au Conseil national une motion chargeant le Conseil fédéral « de présenter un nouveau projet attribuant à la Con-

[1] Bull. sten. N. 1928, 769.
[2] Bull. sten. N. 1928, 798.

fédération le droit exclusif d'importer du blé panifiable et des produits de sa mouture ». Il est presque inutile de dire qu'elle fut rejetée sans discussion.

Il adopta également la modification de l'article 14 de la loi sur le tarif douanier [1] et ses décisions furent entérinées par le Conseil des Etats [2].

Ainsi donc, les Chambres adoptèrent sans trop de difficultés et à de confortables majorités le projet du Conseil fédéral et étaient d'accord avec lui pour rejeter le projet d'initiative contre le monopole que tout le monde considérait alors comme insuffisant [3]. Elles n'avaient pas discuté le détail de ce projet, mais le simple fait qu'elles avaient passé à la discussion du contreprojet gouvernemental indiquait déjà que l'initiative était condamnée par le Parlement.

Toutefois, le projet n'était pas encore adopté. Il fallait attendre le verdict du peuple.

Section 4. La votation fédérale du 3 mars 1929.

Les 2 et 3 mars 1929, les citoyens suisses votaient sur la question du blé et répondaient aux trois questions qui leur étaient posées :

1° acceptez-vous le projet d'initiative populaire tendant à l'insertion d'un article 23 *bis* dans la Constitution fédérale ?

2° acceptez-vous le contreprojet d'article 23 *bis* opposé par les Chambres fédérales au texte de l'initiative ?

3° acceptez-vous la revision de l'article 14 de la loi sur le tarif des douanes concernant le relèvement du droit de statistique ?

Le relèvement du droit de statistique avait été accepté par les Chambres, mais les socialistes avaient demandé le référendum et recueilli 114 243 signatures valables à cet effet.

C'est pour cette raison que la question était soumise au peuple.

La campagne qui précéda ce scrutin ne le céda pas en violence à celle de 1926, les socialistes et communistes faisant cette fois bloc tout seuls contre tous les partis « nationaux ». Ils reprochaient surtout au nouveau régime son financement, c'est-à-dire la hausse du droit de statistique qui, disaient-ils, ferait monter tous les prix. C'est pourquoi ils recommandaient au peuple de voter NON, NON, NON, alors que les partis « nationaux » recommandaient le NON, OUI, OUI.

Malgré tout, le peuple rejeta à une très forte majorité l'initiative et accepta d'une manière catégorique le nouvel article 23 *bis* et le relèvement du droit de statistique.

[1] Bull. sten. N. 1928, 800.

[2] Bull. sten. E. 1928, 288.

[3] Comme le Conseil fédéral le disait lui-même dans son rapport du 2 avril 1928, son projet tendait « à la réalisation du programme de l'initiative » et n'avait donc pas vraiment « la signification d'un contreprojet ». Cf. FF. 1928, I, 991. C'est ce qui explique que même les promoteurs de l'initiative l'avaient approuvé.

Voici les résultats détaillés du scrutin [1] :

Canton	Initiative		Contreprojet		Droit de statistique	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Zurich	2 666	104 344	61 617	45 140	60 179	45 422
Berne	3 206	106 381	71 015	38 926	68 326	38 367
Lucerne	839	30 418	23 772	7 303	23 684	7 234
Uri	77	3 327	2 603	798	2 608	803
Schwyz	330	8 470	6 511	2 223	6 407	2 149
Obwald	167	2 728	2 254	641	2 223	653
Nidwald	67	2 061	1 637	493	1 618	510
Glaris	677	5 675	4 038	2 356	4 006	2 326
Zoug	180	4 583	3 408	1 319	3 391	1 341
Fribourg	220	26 616	23 072	3 763	23 002	3 829
Soleure	296	24 627	17 219	7 596	17 299	7 637
Bâle-Ville	359	16 549	8 509	8 338	8 461	8 396
Bâle-Campagne	518	13 359	8 808	5 052	8 737	5 176
Schaffhouse	291	9 536	6 519	3 261	6 461	3 393
Appenzell Rhodes-Extérieures	319	9 001	6 299	3 021	6 201	3 110
Appenzell Rhodes-Intérieures	75	2 137	1 831	379	1 804	433
Saint-Gall	1 297	52 141	36 556	17 753	36 240	18 056
Grisons	514	19 350	16 593	3 202	16 318	3 285
Argovie	1 166	52 490	32 947	20 500	32 824	20 640
Thurgovie	672	25 890	19 055	7 426	18 693	7 691
Tessin	200	16 717	12 368	4 534	12 248	4 648
Vaud	3 439	71 924	49 892	24 498	49 728	24 804
Valais	369	28 285	24 576	4 008	24 340	4 072
Neuchâtel	482	16 449	8 103	8 714	7 861	8 668
Genève	61	18 946	11 974	7 033	11 876	7 158
Total	18 487	672 004	461 176	228 357	454 535	229 801

Ces résultats dépassèrent toutes les espérances, car on avait cru qu'il y aurait en tout cas 6 ou 7 Etats rejetants, alors qu'il n'y en avait qu'un, Neuchâtel. Même les Rhodes-Intérieures d'Appenzell, qui d'ordinaire rejetaient tous les projets fédéraux, avaient accepté.

Ils marquaient en outre une défaite pour les socialistes qui avaient compté sur le mécontentement populaire à l'égard du coût de la vie et sur la complication du bulletin de vote. Il y avait en fait moins de voix rejetantes que de voix socialistes et communistes aux élections de l'automne.

[1] FF. 1929, I, 519.

Enfin, c'était une victoire personnelle pour M. Musy qui avait découvert l'ingénieuse solution du financement par le droit de statistique.

Section 5. Considérations générales.

Ainsi donc, les bases du régime du blé étaient établies. La « Paix du Blé » était conclue et la Constitution fédérale avait un nouvel article, le 23 *bis*, dont le texte qui suit nous régit encore aujourd'hui [1] :

Art. 23 bis.

« La Confédération entretient les réserves de blé nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays. Elle peut obliger les meuniers à emmagasiner du blé et à faire l'acquisition du blé de réserve pour en faciliter le renouvellement.

» La Confédération encourage la culture du blé dans le pays, elle favorise la sélection et l'acquisition des semences indigènes de qualité et accorde, en tenant particulièrement compte des régions de montagne, une aide au producteur cultivant le blé pour ses propres besoins. Elle achète le blé indigène de bonne qualité propre à la mouture à un prix qui en permet la culture. Les meuniers peuvent être tenus de racheter ce blé sur la base de sa valeur marchande.

» La Confédération assure le maintien de la meunerie nationale ; elle sauvegarde également les intérêts des consommateurs de farine et de pain. Elle surveille, dans les limites de ses attributions, le commerce et les prix du blé, de la farine panifiable et du pain. La Confédération prend les mesures nécessaires pour régler l'importation de la farine panifiable ; elle peut se réserver le droit exclusif d'importer ce produit. La Confédération accorde, en cas de besoin, des facilités aux moulins afin de réduire leurs frais de transport à l'intérieur du pays. Elle prend en faveur des régions de montagne les mesures propres à égaliser les prix de la farine.

» Le droit de statistique prélevé sur toutes les marchandises qui franchissent la frontière douanière suisse sera relevé. Le produit de ce droit contribuera à couvrir les dépenses occasionnées par l'approvisionnement du pays en blé. »

Ce long texte, « charte du blé » de la Suisse, assurait donc la solution des principaux problèmes en discussion depuis la fin de la guerre :

1° la question des réserves de blé ;

2° le problème de l'encouragement à la culture du blé dans le pays ;

3° la protection de la meunerie nationale ;

4° la protection des consommateurs ;

5° la protection des régions de montagne ;

6° le problème de la couverture des frais occasionnés par l'approvisionnement du pays en blé.

[1] ROLF. 1929, 282.

En outre, la modification de l'article 14 de la loi sur les douanes de 1902 entrait en vigueur [1].

Mais elle ne constituait qu'une base générale et, en attendant une loi plus précise, il fallut introduire un nouveau régime transitoire abolissant pour la première fois le monopole.

§ 4. Le dernier régime transitoire

Section 1. Les propositions du Conseil fédéral.

Fort peu de temps après la votation populaire, soit le 18 mai 1929, le Conseil fédéral présentait aux Chambres un message proposant l'institution d'un régime transitoire sans monopole [2].

Rappelant que le dernier régime transitoire du 7 juin 1927 [3], prolongé le 22 juin 1928 [4], prenait fin le 30 juin 1929, il proposait de munir le nouveau de la clause d'urgence pour pouvoir le faire entrer en vigueur dès le 1er juillet 1929.

Examinant successivement les différentes questions à résoudre, il proposait que les réserves s'élèvent à environ 80 000 tonnes dont la moitié devrait être emmagasinée par les moulins de commerce.

En ce qui concernait le régime du blé proprement dit, la Confédération continuerait à prendre en charge le blé indigène à un taux supérieur à celui du blé étranger de qualité équivalente, franco frontière suisse, et à verser une prime de mouture aux producteurs-consommateurs, ce système s'étant avéré très efficace. Le Conseil fédéral soulignait que le fait de cultiver soi-même le blé nécessaire à sa subsistance attachait le paysan à sa terre et avait par conséquent d'excellentes conséquences sociales (lutte contre la dépopulation des campagnes), qu'en outre le coût de la journée d'entretien diminuait dans une exploitation agricole en raison même de la réduction des achats alimentaires, et qu'enfin c'étaient surtout les petites exploitations qui cultivaient pour leurs propres besoins et que dans aucun autre genre de culture une part aussi élevée n'était réservée à l'autoalimentation dans les petites exploitations.

En outre, la prime de mouture permettait au paysan de fabriquer son pain à bon marché et même de donner au froment une plus-value [5]. Le Conseil fédéral proposait d'en relever le taux pour réduire l'écart entre la prime et le prix payé au blé indigène et qui incitait les paysans à vendre plutôt leur blé à la Confédération.

[1] ROLF. 1929, 298 ; 1917, 154 ; 1905, 49.
[2] FF. 1929, I, 727.
[3] ROLF. 1927, 129.
[4] ROLF. 1928, 434.
[5] Calculs effectués par Mme Berthe Schnyder dans le 8e Rapport annuel de l'Ecole d'agriculture et d'économie domestique de Waldhof, Langenthal 1927/1928, p. 48.

Quant à l'encouragement à la sélection des semences, le Conseil fédéral estimait qu'il fallait le pousser de manière qu'on puisse disposer d'une quantité de semences suffisante pour qu'elles puissent être entièrement renouvelées tous les quatre ou cinq ans. Pour cela, il proposait une augmentation de la subvention aux sélectionneurs et l'obligation pour les importateurs d'obtenir préalablement une autorisation officielle d'importation.

L'abolition du monopole provoquerait de profondes modifications dans la situation des moulins de commerce qui pourraient désormais acheter librement la plus grande partie de leurs blés. Il faudrait tout de même les soumettre à plusieurs obligations (emmagasinage des réserves et prise de livraison d'une partie du blé acheté par la Confédération, contrôles). Quant aux moulins agricoles qui ne s'occupaient que de la mouture du blé destiné à l'autoapprovisionnement, ils ne seraient pas soumis à ces obligations sauf à celle du contrôle pour éviter des fraudes.

Pour protéger la meunerie, le Conseil fédéral prévoyait d'imposer un droit supplémentaire sur les farines. Mais l'abolition du monopole ramènerait les différences de frais de transport et ainsi les moulins de l'intérieur seraient défavorisés. Or comme, la liberté revenue, les moulins pourraient choisir leur moyen de transport, les CFF se verraient concurrencés par les camions et c'est pourquoi il avait dû étudier un nouveau tarif fortement dégressif pour les céréales panifiables, ce qui atténuerait les différences, compensées d'ailleurs par des frais supplémentaires pour les moulins de la périphérie (force motrice, main- d'œuvre, frais de transport de la farine). Pour finir, les frais de transport seraient encore moins élevés qu'au temps du monopole.

Pour sauvegarder les intérêts des consommateurs, il était prévu que si le prix de la farine ou du pain dépassait d'une manière injustifiée le prix de revient, le Conseil fédéral pourrait ordonner une enquête.

Le contrôle du commerce des céréales serait effectué par le moyen de l'enregistrement des commerçants, de déclarations de garantie, de comptabilités. Il serait soumis à l'Administration des douanes, riche déjà d'une longue expérience dans ce domaine. Enfin, des dispositions pénales spéciales garantiraient l'application de ces mesures.

L'organisation de tout ce système serait confiée au Département fédéral des finances et des douanes auquel l'Administration des blés avait été incorporée le 22 mars [1]. En outre, les conflits d'intérêt qui pourraient surgir seraient réglés par une institution spéciale à créer, la « Commission fédérale des blés ».

Enfin, l'Administration des blés tiendrait un compte spécial de ses dépenses et recettes et présenterait un budget annuel (année comptable : 1er juillet-30 juin). La caisse fédérale continuerait à payer la prime de

[1] ROLF. 1929, 98.

mouture, les autres frais étant couverts par le relèvement du droit de statistique.

Cet arrêté devrait être déclaré d'urgence et avoir une validité de deux ans.

Section 2. Le projet devant les Chambres.

Le 12 juin [1], le Conseil national commençait à discuter le projet, et le rapporteur de la commission souligna tout de suite que l'institution d'un régime provisoire serait une expérience utile qu'il serait préférable de faire durer trois ans. Ce nouveau régime, continua-t-il, essayait de tenir compte des intérêts de tous et notamment de ceux des paysans (qui avaient voté pour le monopole en décembre 1926 mais s'étaient ralliés à la solution sans monopole en mars 1929, faute de mieux) et des consommateurs.

Tout en commentant d'une manière généralement favorable le projet du Conseil fédéral, le rapporteur déclara que la commission s'était opposée à l'augmentation du droit de douane sur les farines qui pourrait amener des représailles d'autres pays et qu'elle s'était prononcée en faveur du maintien du monopole d'importation des farines sauf pour le cas où les farines seraient utilisées par des industriels ne les destinant pas à la panification. Il serait en outre plus facile de maintenir le monopole que de l'abolir pour le réintroduire au cas où de mauvaises expériences auraient été faites.

Le député Graber intervint dans la discussion pour dire que ce nouveau système serait « infiniment plus désagréable que l'ancien système du monopole ». Tout en approuvant la protection de la culture, il déclara que le système de la prime de mouture accordait trop d'avantages aux paysans des montagnes puisque, selon ses calculs, ils en retiraient 62 fr. 26 avec la prime au lieu de 20 francs s'ils voulaient vendre leur blé avant la mouture [2]. Il s'en prit également aux meuniers qui, à son avis, retireraient tous les avantages du nouveau système et en rejetteraient les inconvénients sur la Confédération. Quant aux consommateurs, il estimait que la disposition à leur sujet était insuffisante et qu'elle se heurterait dans son application aux mesures de protection en faveur de la meunerie.

Après plusieurs interventions dont celles de socialistes qui préconisaient le monopole, et celle du conseiller fédéral Musy qui clarifia certains points, l'entrée en matière fut votée à une grosse majorité.

Au cours de la discussion des articles, le Conseil national et le Conseil des Etats (dont les débats suivaient de quelques jours ceux de la Chambre basse) se rallièrent en général aux propositions du Conseil fédéral.

[1] Bull. sten. N. 1929, 346 sq. Bull. sten. E. 1929, 158 sq.
[2] Bull. sten. N. 1929, 363.

Malgré l'opposition de certains socialistes, ils modifièrent cependant le taux de la prime de mouture dans les régions montagneuses en décidant qu'il pourrait atteindre 12 francs [1]. Ils ajoutèrent en outre à ce sujet une disposition prévoyant que l'Assemblée fédérale pourrait déroger aux limites fixées dans cet article : « en cas de circonstances extraordinaires et afin d'adapter le chiffre de la prime de mouture au supplément de prix payé pour les blés remis à la Confédération » [2].

Les dispositions en faveur de la meunerie furent adoptées sans discussion, mais les Chambres décidèrent que la Confédération livrerait le blé du pays aux moulins de commerce franco gare de destination et supprimerait la disposition prévoyant que les frais de transport seraient supportés en partie par les moulins.

La question de la protection de la meunerie nationale [3] fut la seule qui provoqua un désaccord entre les Chambres et le projet du Conseil fédéral. Celui-ci préconisait une augmentation des droits de douane sur la farine et exceptionnellement le recours au monopole d'importation de cette denrée, mais la discussion de la commission du Conseil national et l'avis autorisé du directeur des douanes avaient fait ressortir qu'il faudrait quintupler ces droits pour obtenir une protection efficace, ce qui pourrait entraîner des représailles d'autres pays et ce qui amènerait la hausse des prix de la farine et du pain, fort mal vue de la population. La commission préconisait par contre l'institution du monopole d'importation de la farine qui existait d'ailleurs déjà et qui ne présentait pas tous ces inconvénients. M. Grimm (socialiste) s'y opposa en déclarant que ce n'était pas un monopole mais simplement une institution destinée à assurer des privilèges aux meuniers et que les socialistes ne soutenaient que les véritables monopoles publics. Il vaudrait mieux, à son avis, et il proposait un amendement dans ce sens, décider que le montant des droits de douane sur la farine ne devrait avoir « aucun effet prohibitif ». La commission n'était pas de cette opinion et pensait que cela irait à fin contraire du but visé qui était de fermer la frontière à la farine étrangère.

Enfin, le député Bringolf déclara qu'il ne voyait pas pourquoi on ne laisserait pas jouer librement la concurrence dans le commerce des farines et il proposa de supprimer simplement l'article 20.

Au vote, c'est le monopole d'importation de la farine qui l'emporta par 107 voix contre 20 à l'amendement Bringolf, les propositions du Conseil fédéral et de M. Grimm ayant été agitées dans des votes préalables [4]. Le Conseil des Etats se rallia à ce point de vue.

Passant à l'article 21, le Conseil national et le Conseil des Etats adoptèrent la suggestion de la commission qui proposait de permettre

[1] Le Conseil fédéral avait proposé 11 francs.
[2] Bull. sten. N. 1929, 385. Bull. sten. E. 1929, 165.
[3] Articles 19 à 22 du projet.
[4] Bull. sten. N. 1929, 409.

aux industries n'utilisant pas la farine pour la panification d'importer des farines sans avoir à payer de droits compensatoires. Le reste de l'arrêté fut adopté sans grandes modifications, quelques précisions étant apportées à la définition du blé servant à l'affouragement du bétail. Un article 48 fut ajouté qui fixait le prix de la récolte de 1929 à 42 fr. 50 le quintal.

Finalement, le Conseil national vota le projet tel qu'il sortait de ses discussions par 85 voix contre 28 [1].

Le Conseil des Etats confirma cette décision par un vote unanime [2].

Aux votes finaux, le Conseil national adopta le projet par 65 voix contre 4 [3], le 21 juin, et le Conseil des Etats à l'unanimité le lendemain [4].

C'est ainsi que fut institué le dernier régime provisoire mais qui, pour la première fois depuis 1915, abolissait le monopole d'importation des céréales [5]. Toutefois, le monopole d'importation des farines subsistait, mais ce n'était qu'un monopole partiel dont le but était de protéger la meunerie contre la concurrence des farines étrangères.

L'abolition du monopole était la principale innovation apportée à ce régime qui reprenait par ailleurs les institutions qui avaient fait leurs preuves par le passé (prime de mouture, prise en charge des céréales indigènes, réserves, etc.), mais les dispositions pour la protection des intérêts des consommateurs de pain et de farine intervenaient pour la première fois.

Ce régime transitoire était valable pour trois ans, mais il fut prolongé d'un an encore par un arrêté du 23 juin 1932 [6] jusqu'au 30 juin 1933 (à moins que la loi fédérale sur le ravitaillement du pays en blé n'entre en vigueur avant).

[1] Bull. sten. N. 1929, 417.
[2] Bull. sten. E. 1929, 173.
[3] Bull. sten. N. 1929, 517.
[4] Bull. sten. E. 1929, 186.
[5] ROLF. 1929, 284.
[6] ROLF. 1932, 316. La loi fédérale entra en effet en vigueur le 1er juillet 1933.

DEUXIÈME PARTIE

La loi fédérale du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Le 1er juillet 1933, la loi fédérale du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé [1] entra en vigueur après avoir été adoptée en vote final par le Conseil national le 6 juillet 1932 par 106 voix contre 2 [2] (vote sur l'ensemble, du 17 mars 1932 : 71 voix contre 16 [3]), et par le Conseil des Etats le 7 juillet 1932 par 30 voix contre 0 [4] (vote sur l'ensemble, du 16 juin 1932 : 30 voix contre 0 [5]).

Les délibérations des Chambres avaient été assez rapides, d'autant plus que ce régime définitif n'apportait en somme rien de très nouveau, à part quelques questions de détail.

Mais auparavant, un premier projet élaboré par l'Administration fédérale des blés avait été soumis par le Département fédéral des finances à une conférence d'experts qui se réunit à Zurich les 20 et 21 mai 1931 [6]. Les grandes lignes du projet furent acceptées mais les questions de l'obligation imposée aux producteurs de pourvoir à leur propre alimentation en pain, du prix d'achat du blé indigène et du montant de la prime de mouture ne furent pas résolues et donnèrent encore lieu à des discussions dans les commissions et aux Chambres.

Le Conseil fédéral n'en avait pas moins présenté son message du 26 janvier 1932 qui proposait aux Chambres un « projet de loi concernant

[1] ROLF. 1933, 443.
[2] Bull. sten. N. 1932, 470.
[3] Bull. sten. N. 1932, 211.
[4] Bull. sten. E. 1932, 447.
[5] Bull. sten. E. 1932, 227.
[6] A cette conférence étaient représentés tous les milieux économiques intéressés. De nombreux membres de l'Assemblée fédérale y assistèrent également. Cf. FF. 1932, I, 138.

le ravitaillement du pays en blé »[1]. Dans ce document, il déclarait que le système provisoire institué par l'arrêté fédéral du 22 juin 1929 avait fait ses preuves et qu'il avait donné des résultats satisfaisants malgré les circonstances extérieures particulièrement défavorables comme la baisse des prix du blé due à la crise et la mauvaise récolte de 1930. Il en concluait qu'il ne fallait « rien introduire dans la loi qui soit essentiellement nouveau » et il proposait de maintenir le statu quo, c'est-à-dire de rendre définitif ce qui n'était jusqu'alors que provisoire, tout en ajoutant certains détails aux grands principes de 1929.

C'est ainsi qu'entra dans la législation cette loi qui instituait à titre définitif un régime du blé sans monopole. On pouvait certes se demander si c'était bien le moment, en pleine crise économique où toutes les branches de l'activité humaine étaient bouleversées et où il s'avérait à nouveau qu'elles étaient toutes interdépendantes, d'instaurer un système aussi fixe et qui ne prétendait résoudre les problèmes que d'une petite catégorie.

C'est pour cette raison que le rapporteur de la minorité[2] à la commission du Conseil national avait proposé de ne pas entrer en matière sur cette question et qu'un autre avait suggéré qu'on vote encore une fois un arrêté provisoire plutôt qu'une loi. L'entrée en matière avait cependant été votée, étant entendu qu'un régime provisoire serait encore institué jusqu'à l'expiration du délai référendaire[3].

Il est bon d'étudier d'une manière approfondie la manière dont cette loi résout les principaux problèmes.

[1] FF. 1932, I, 133.

[2] 7 personnes contre 11.

[3] Le conseiller fédéral Musy proposait que la loi telle qu'elle serait votée entre d'abord en vigueur sous la forme d'un arrêté provisoire, mais pour finir, ce fut l'arrêté fédéral du 22 juin 1929 qui fut prolongé d'une année.

CHAPITRE II

LA RÉSERVE [1]

La question de la réserve des céréales n'a jamais vraiment été contestée, aussi la loi de 1932 reprend-elle les dispositions de l'arrêté du 22 juin 1929 et fixe-t-elle cette réserve à « environ 80 000 tonnes », ce qui, additionné des stocks des commerçants, meuniers, boulangers et producteurs, doit pouvoir assurer le ravitaillement du pays pendant trois ou quatre mois. En outre, la loi réserve au Conseil fédéral la possibilité d'augmenter cette réserve au cas où les circonstances l'exigeraient.

En principe, la moitié de cette réserve doit être logée dans les entrepôts fédéraux, et l'autre dans les moulins de commerce. Au moment de l'abrogation du monopole, les moulins de commerce n'avaient pas pu loger toute cette quantité et la Confédération dut prendre le solde dans ses propres entrepôts. Mais la construction de silos avança rapidement et au moment de l'entrée en vigueur de la loi, les moulins de commerce purent faire face à leurs obligations. Ils sont en outre contrôlés [2] par la Confédération, de sorte que la réserve n'est pas exposée à de trop grands risques. Les moulins avaient du reste rempli consciencieusement leurs obligations depuis 1929.

Quant à la moitié logée par la Confédération, elle doit être répartie sur l'ensemble du pays, « de façon à pouvoir servir constamment et partout au ravitaillement de la population ». L'Administration des blés est cependant autorisée à en loger des quantités considérables dans certaines régions, pourvu que l'alimentation du pays n'en souffre pas [3].

Le blé constituant la réserve doit être du blé étranger de meilleure qualité, ce qui permet de faciliter l'entreposage, mais il est également prévu qu'on puisse emmagasiner des blés indigènes panifiables, notamment au moment des grandes livraisons de ce blé.

La Confédération peut en outre prendre des mesures pour améliorer les conditions d'entreposage, notamment en engageant les producteurs à garder leur blé chez eux pendant un certain temps [4], ce qui facilite

[1] Articles 1 à 4 LF ; articles 1 et 2 Règlement d'exécution du 4 juillet 1933 (ROLF. 1933, 459).
[2] Article 15 LF.
[3] Article 1 REX.
[4] Cf. article 7, chiffre 3 LF.

en plus la prise en charge. On peut également demander aux producteurs d'espacer leurs livraisons et d'améliorer les méthodes d'entreposage en les dotant d'installations permettant l'aération et la manipulation des grains. Ainsi il est plus facile d'obtenir une marchandise standardisée par le mélange de plusieurs lots de qualité inégale, marchandise qui facilite ensuite le travail des meuniers.

Enfin, la Confédération doit renouveler les réserves aussi souvent que cela est nécessaire pour le maintien de leur qualité. Pour ce faire, elle vend le blé aux meuniers suivant les règles commerciales habituelles et au prix du jour, mais si elle n'y parvient pas, elle peut recourir à l'adjudication forcée [1], qui est évidemment une mesure exceptionnelle.

[1] Article 19, chiffre 1 LF ; article 49 REX.

CHAPITRE III

LA PROTECTION DU BLÉ INDIGÈNE

§ 1. La prise en charge [1]

Section 1. Le prix d'achat du blé indigène [2].

Comme par le passé, la Confédération continue à acheter le blé panifiable [3] aux producteurs à un prix qui en permette la culture.

Cette question du prix du blé est un des piliers de la loi. Depuis la fin de la guerre, ce prix avait toujours été fixé à un montant supérieur au blé étranger et entre un minimum et un maximum prescrits, et l'arrêté du 22 juin 1929 avait fixé ces limites à 38 et 45 francs le quintal.

La grande question qui s'était posée lors de l'élaboration et de la discussion de la loi était de savoir s'il valait mieux ne calculer le prix d'achat du blé que sur la base des dispositions constitutionnelles sans tenir compte des éléments extérieurs, soit à un prix couvrant les frais de production, ou bien s'il n'était pas préférable de prendre en considération les circonstances économiques générales et par conséquent les prix sur le marché mondial.

Le Conseil fédéral opta pour cette deuxième solution et, en raison de la baisse générale des prix due à la crise, baisse qui avait entraîné une diminution des coûts de production [4], proposa de fixer le prix minimum à 36 francs le quintal. Les deux Conseils, par des calculs chaque fois différents, estimèrent que 36 francs étaient fort peu, mais s'y rallièrent vu l'incertitude qui régnait.

Le maximum de 45 francs proposé par le Conseil fédéral fut adopté sans discussions trop vives, de même que le supplément de 8 fr. 50 par rapport au prix du blé étranger.

[1] Articles 5 à 14 LF ; articles 3 à 33 REX.

[2] Articles 5 à 8 LF ; articles 13 à 20 REX.

[3] Froment, seigle, épeautre non décortiqué et méteil contenant en poids au moins 50 % de froment.

[4] Environ 10 % d'après le Conseil fédéral.

Pour finir, l'article 6 adopté donne trois critères pour la fixation du prix d'achat du blé :

1° minimum de 36 francs et maximum de 45 francs le quintal ;

2° le prix ne devrait pas, dans ces limites, dépasser de plus de 8 fr. 50 le prix moyen du quintal de blé étranger « de qualité équivalente rendu franco frontière suisse ».

3° le prix minimum ne doit pas excéder le double du prix auquel l'Administration des blés revend le froment indigène aux meuniers [1].

Il est inutile de dire que cette rédaction finale donna lieu à bien des critiques.

D'abord, cet article est compliqué avec ces trois normes de fixation des prix qui peuvent être encore modifiées par le chiffre 5 qui donne à l'Assemblée fédérale le droit de s'écarter de ces limites « en cas de circonstances extraordinaires ».

Ensuite, il est contradictoire. En effet, en 1932, le prix du blé étranger dédouané à Bâle était de 13 fr. 60 les 100 kilos. Si l'on appliquait alors la norme 3°, la norme 1° ne pourrait plus être respectée.

Enfin, il semble que le supplément de 8 fr. 50 par rapport au blé étranger était bien inutile à cette époque, puisque les prix mondiaux étaient tellement bas. On pouvait du reste en dire presque autant du minimum de 36 francs.

Des suppléments de prix sont prévus pour les blés de qualité supérieure et pour les livraisons effectuées après le 1er janvier. De même, des déductions ou refactions peuvent être opérées pour les blés insuffisamment nettoyés, de mauvaise qualité, ou livrés avant le 1er décembre [2].

Section 2. L'obligation d'alimentation directe.

L'article 5, chiffre 2 de la loi, prévoit que pour pouvoir livrer leur blé à la Confédération au prix majoré, les paysans doivent en garder une certaine quantité pour leurs propres besoins. C'est l'obligation du ravitaillement direct qui est ainsi réintroduite. (Dans le régime provisoire de 1929, le Conseil fédéral était *autorisé* à l'imposer, ce qu'il fit en octobre 1930.) L'expérience avait montré que même l'augmentation de la prime de mouture n'avait pas incité les producteurs à garder du blé pour leurs propres besoins et qu'ils avaient préféré vendre leur grain à un bon prix pour racheter à bien meilleur compte la farine et le pain. C'étaient surtout les grosses exploitations qui s'étaient livrées à ces abus.

On peut naturellement objecter que cette obligation ne respecte pas la lettre de l'article 23 *bis* de la Constitution qui dit que « la Confédération achète le blé indigène de bonne qualité, propre à la mouture, à un prix qui en permet la culture » sans aucune restriction. Mais l'esprit

[1] Cette disposition avait été introduite sur la proposition des socialistes.
[2] A cause de leur humidité naturelle.

de cet article ne fait aucun doute : il faut encourager la population à se nourrir elle-même avec le blé qu'elle produit. C'est pourquoi l'article 5, chiffre 2, a été adopté, qui laisse au Conseil fédéral une assez grande marge d'appréciation pour la fixation des quantités et des exceptions [1].

§ 2. La prime de mouture [2]

Comme par le passé, la prime de mouture est maintenue pour les producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins. Cette prime est de 7 fr. 50 par quintal de grain moulu. Elle peut atteindre 14 francs dans les régions de montagne [3], mais la prime de 14 francs n'est allouée que dans les régions situées au-dessus de 1100 mètres.

La prime est versée sur présentation d'un document appelé carte de mouture. Elle est allouée annuellement, pour chaque personne « attachée » régulièrement au ménage du producteur, à concurrence d'une quantité maximum de 200 kilos de grain nu ou de 300 kilos de grain brut. Il n'est cependant pas nécessaire que les produits de la mouture du blé donnant droit à la prime soient utilisés exclusivement pour l'alimentation des personnes vivant dans le ménage du producteur, comme c'était le cas avant 1929.

La prime de mouture a deux buts principaux :

1° elle est le moyen par excellence d'encourager la culture du blé indigène ;

2° elle permet de soutenir les paysans des régions montagneuses.

Et pourtant, malgré le relèvement de 50 % de la prime, survenu en 1929, le nombre des cartes de mouture utilisées (c'est-à-dire le nombre des familles de producteurs-consommateurs) était allé en diminuant depuis 1925, date de l'introduction de la prime :

1925	100 644 cartes de mouture
1926	98 820 cartes de mouture
1927	97 234 cartes de mouture
1928	97 712 cartes de mouture
1929	97 226 cartes de mouture [4]

[1] Les producteurs ne livrant pas plus de 500 kg à la Confédération sont dispensés d'en garder pour leurs besoins ;
ceux qui en livrent de 500-1000 kg doivent garder un minimum de 100 kg de grain nu ou 150 kg de grain non décortiqué pour chaque personne de leur ménage ;
ceux qui en livrent plus de 1000 kg doivent garder un minimum de 150 kg de grain nu ou 200 kg de grain non décortiqué pour chaque personne de leur ménage.
Des dérogations à ce système peuvent encore être accordées par l'Administration des blés.

[2] Articles 9 à 13 LF ; articles 21 à 25 REX.

[3] « Les contrées situées à une altitude de 800 mètres au moins sont considérées, en règle générale, comme régions de montagne » (art. 9, chiffre 2 LF).

[4] En 1925, la prime de mouture était assortie de l'obligation du ravitaillement direct. — Message du Conseil fédéral du 26 janvier 1932 (FF. 1932, 1, 133).

En 1930, le Conseil fédéral avait estimé que le seul moyen de « combattre cet état de faits regrettable » était la réintroduction de l'obligation de ravitaillement direct qui, comme nous l'avons vu, est maintenue dans la loi fédérale de 1932 [1].

Cependant, malgré ce correctif, certains députés avaient estimé que le système présentait des injustices flagrantes, surtout en ce qui concernait les relations entre le taux de la prime de mouture et les suppléments de prix accordés aux blés indigènes. Ces députés avaient présenté l'argumentation suivante :

Au moment de l'institution de la prime, en 1925, la différence entre la prime qui était alors de 5 francs par quintal et le supplément de prix accordé au blé indigène acheté par la Confédération, qui était de 8 fr. 50, était normale parce que les prix du blé sur le marché mondial étaient normaux. Un taux fixe de la prime se justifiait donc entièrement.

Mais avec la chute des cours mondiaux, la différence entre la prime, qui était en 1932 de 7 fr. 50, et le supplément de prix accordé au blé indigène, qui était de 22 francs (en comptant le prix du blé étranger à 14 francs), était beaucoup trop grande. Or, puisque le système prévoyait que les petits cultivateurs produisant moins de 1000 kilos de grains pouvaient le livrer entièrement à la Confédération, ils en profitaient et abandonnaient la panification pour la vente plus profitable de leurs récoltes, diminuant d'autant les réserves du pays.

Cette situation pouvait aussi se renverser si l'on supposait que le prix du blé étranger remonte par exemple à 38 francs. Dans ce cas, la prime de mouture serait supérieure au supplément de prix limité par le maximum de 45 francs de l'article 6.

C'était donc une situation illogique et instable [2] et les députés en question proposaient qu'on mette en relation la prime de mouture avec le supplément de prix. Un autre député proposa qu'on maintienne en principe une prime de 7 fr. 50 mais en prévoyant qu'elle ne pourrait pas être inférieure à la moitié de la différence entre le prix d'achat du blé étranger par la Confédération et le prix moyen du blé étranger rendu franco frontière suisse dédouané.

Malheureusement pour eux, le Conseil fédéral, et surtout le conseiller fédéral Musy, s'y opposa en déclarant qu'un tel système alourdirait considérablement les charges de la caisse fédérale qui, dans les circonstances troublées de la crise, ne pouvait pas faire assez d'économies. M. Musy s'opposa également à toute augmentation du montant de la prime. La commission du Conseil national le suivit et les Chambres décidèrent de maintenir le statu quo de 1929, c'est-à-dire la prime de 7 fr. 50.

[1] ROLF. 1930, 607.

[2] Puisque les producteurs qui pouvaient livrer de grandes quantités de blé à la Confédération recevaient plus d'encouragements que ceux qui se nourrissaient de leur propre blé, alors qu'ils en avaient moins besoin.

La question des régions montagneuses donnait également lieu à des injustices : en 1929, le taux maximum avait passé de 8 francs à 12 francs et en 1930, de 12 francs à 14 francs [1], qui pouvait être alloué dès l'altitude de 1200 mètres. Ce changement avait provoqué un développement important de la culture dans les zones alpestres et en une année, les quantités produites doublèrent. Il pouvait sembler que cette protection était suffisante, mais la commission du Conseil national proposa d'abaisser à 1100 mètres la limite d'altitude à laquelle la prime maximum était allouée, ce qui provoquerait une augmentation totale des dépenses de l'ordre de 100 000 francs. C'était la dernière concession possible aux intérêts des montagnards et les Chambres l'adoptèrent.

On peut cependant se demander, comme quelques députés le firent à l'époque, et même M. Musy, si cette mesure ne favorisait pas trop les paysans des montagnes par rapport aux petits paysans de certaines plaines où les conditions de culture (climat, sol) étaient particulièrement mauvaises. En effet, ces derniers ne recevaient qu'une prime de 7 fr. 50, alors que des paysans habitant à 1100 mètres d'altitude pouvaient toucher 14 francs, même si leurs conditions de culture étaient très favorables.

Le règlement d'exécution du 4 juillet 1933 corrige du reste quelque peu ces défauts en accordant tout de même un supplément de montagne aux endroits situés en dessous de 800 mètres, où les conditions de culture sont particulièrement difficiles.

Quelques autres dispositions [2] complètent ce système en assimilant les glaneurs aux producteurs et en ne permettant d'accorder qu'à titre exceptionnel des autorisations pour l'achat de grains étrangers à ceux qui touchent le supplément de prix ou la prime de mouture. Une disposition spéciale traite de l'achat du blé sur pied et de la reprise des exploitations rurales pour lesquels la prime de mouture et le supplément de prix peuvent également être alloués, cela pour éviter certaines fraudes [3].

§ 3. L'amélioration de la culture [4]

L'article 13 qui la consacre est également l'un des plus importants de la loi, puisque le développement des cultures ne peut pas être séparé des améliorations techniques qu'on leur apporte.

C'est ainsi que la Confédération encourage la production et la sélection des semences en versant une « prime de compensation » pour les semences indigènes admises lors de la visite des cultures. Les semences qui touchent cette prime sont celles qui présentent les meilleures valeurs

[1] ROLF. 1930, 543.
[2] Articles 11, 12, 13 LF.
[3] En 1917 et 1918, certaines personnes avaient essayé de se soustraire au rationnement en achetant du blé sur pied.
[4] Article 14 LF ; articles 26 à 31 REX.

meunière et boulangère et qui répondent aux conditions posées par le *Manuel des matières auxiliaires de l'agriculture.* Les semences de qualité moindre ne recevront qu'une prime réduite. C'est ainsi qu'on parvient peu à peu à la création de semences standard rendue difficile par le grand nombre de variétés existantes (une soixantaine en 1932).

La Confédération accorde également aux associations de sélectionneurs des « primes de transaction » pour leur faciliter le commerce des semences.

Enfin, l'Administration des blés doit veiller à ce que le pays soit pourvu en bonnes semences suisses et étrangères. C'est pour cela que l'importation de mauvaises semences étrangères est rendue presque impossible par l'obligation d'obtenir une autorisation pour la préparation et le trafic des semences exotiques. Il faut en effet éviter que les cultivateurs ne se laissent tenter par des semences étrangères médiocres et peu chères et de toute façon ce système permet la réduction du nombre des variétés et la standardisation vers quelques types définis. Les travaux exécutés jusqu'en 1932 ont donné de bons résultats, à tel point que les semences suisses se sont tirées honorablement de l'examen comparatif fait par le Département américain de l'agriculture entre les graines de différents pays producteurs [1].

Toutes ces mesures ayant déjà fait leurs preuves, elles ne furent pas discutées aux Chambres et furent adoptées sans opposition.

[1] FF. 1932, 1, 151.

CHAPITRE IV

LA MEUNERIE NATIONALE [1]

La meunerie est une des industries vitales du pays. Sans elle, l'encouragement à la culture du blé et la culture même des céréales seraient inutiles. C'est pour cette raison qu'elle doit être protégée.

Il existe en Suisse deux sortes de moulins [2], les moulins de commerce et les moulins à façon. Les premiers sont des moulins qui mettent en œuvre, professionnellement, le froment, le seigle et l'épeautre et utilisent ou vendent les produits de la mouture. Les seconds mettent en œuvre « pour le compte des producteurs et contre indemnité les espèces de blé indigène » énumérées dans la loi « et que les producteurs ont gardées pour leur usage ».

La principale différence entre ces deux espèces de moulins est que les moulins à façon ne moulent que le blé indigène que les producteurs gardent pour leurs propres besoins, alors que les moulins de commerce moulent aussi bien les blés étrangers que les blés indigènes et ne le font pas pour une catégorie spéciale de clients.

De ces définitions il ressort que les moulins de commerce sont de véritables industries qui travaillent en grand, alors que les moulins à façon sont surtout des entreprises artisanales.

Les moulins de commerce sont situés en général dans les grands centres, alors que les moulins à façon travaillent dans les campagnes du plateau et les vallées alpestres du Valais, du Tessin et des Grisons.

Au moment de l'élaboration de la loi, soit en 1932, il y avait en tout 1375 moulins dont 25 étaient des moulins de commerce et 1070 des moulins à façon. Deux cent quatre-vingts autres entreprises faisaient à la fois la mouture de commerce et la mouture à façon [3].

De par leur nature même, les différents moulins doivent être protégés pour diverses raisons.

Les moulins de commerce doivent surtout être protégés contre une concurrence étrangère ruineuse. Certains pays étrangers accordent par-

[1] Articles 15 à 24 LF ; articles 34 à 61 REX.

[2] Moulins = « Installations exploitées professionnellement en vue de produire une farine panifiable considérée suivant l'usage local comme de bonne qualité moyenne » (art. 15 LF).

[3] Message du Conseil fédéral du 26 janvier 1932 (FF. 1932, 1, 133).

fois des primes à l'exportation de leur farine, qui pourraient anéantir en quelque temps les moulins de commerce suisses.

Quant aux moulins à façon, leur existence est indispensable si l'on veut continuer à encourager la culture des céréales et obtenir que les paysans se nourrissent de leur propre production.

C'est à cause de ces ressemblances et de ces différences que la loi prévoit des dispositions applicables à tous les moulins et d'autres seulement à l'une des catégories.

§ 1. Les dispositions communes [1]

Ces dispositions comprennent trois obligations que tous les moulins quels qu'ils soient sont tenus de respecter :

1° les moulins doivent se soumettre à la surveillance de la Confédération. C'est ainsi qu'ils doivent être annoncés à l'Administration des blés qui tient un registre des moulins ;

2° tous les moulins ont l'obligation de moudre les céréales qu'on leur apporte. Pour que du blé non travaillé puisse sortir des moulins, il faut une autorisation spéciale de l'Administration des blés. Cette mesure est prise pour éviter les risques de fraude ;

3° les moulins doivent être ouverts en tout temps aux « agents de la Confédération » et doivent leur fournir tous les renseignements utiles ou leur montrer leur comptabilité si ceux-ci le leur demandent.

§ 2. Les moulins de commerce [2]

Section 1. Les obligations des moulins de commerce.

a) La garantie.

Toute personne qui veut exploiter un moulin de commerce doit, après s'être annoncée à l'Administration des blés, fournir une garantie pour l'exécution des obligations prévues par la loi et le règlement d'exécution.

Cette garantie ou sûreté est proportionnée à l'importance de l'entreprise et son montant est égal « à la valeur du contingent de blé indigène de deux mois à reprendre par le meunier ». Toutefois, il ne peut pas descendre au-dessous de 1000 francs. Le montant est fixé tous les deux ans « sur la base du prix de vente moyen du blé indigène pendant les deux années précédentes ».

[1] Article 15 LF.
[2] Articles 16 à 23 LF ; articles 34 à 50 REX.

Des sûretés supplémentaires peuvent être exigées des moulins qui ont dû être rappelés à l'ordre à plusieurs reprises pour n'avoir pas bien observé les dispositions concernant le magasinage du blé fédéral ou la reprise du blé [1].

Le calcul de la garantie est une innovation par rapport au régime provisoire de 1929 qui la fixait d'après la valeur de la quantité moyenne de blé transformée par le moulin en une semaine au cours de l'année précédente.

L'obligation de verser une garantie sert naturellement à assurer le bon fonctionnement de tout le système. C'est une charge pour les meuniers, mais elle n'est pas intolérable. Elle peut même servir l'intérêt de tous les moulins, car elle permet d'éviter des adjudications forcées.

b) La comptabilité.

Les moulins de commerce sont obligés de tenir une comptabilité qui doit permettre d'effectuer facilement les contrôles suivants :

1° *contrôle de dépôt*, c'est-à-dire contrôle des entrées et sorties et des stocks des blés du meunier et de ceux de la Confédération ;

2° *contrôle de la mouture* : dates, lots moulus, poids, espèces et provenances, rendement, produits mélangés ;

3° *contrôle de vente* : quantités vendues et prix ;

4° *contrôle du commerce de la farine avec les autres moulins.*

La comptabilité doit encore fournir des renseignements exacts sur les autres opérations effectuées (échanges, ventes au comptant) [2].

c) L'entreposage du blé fédéral.

C'est là l'une des principales obligations des moulins. Les moulins de commerce doivent loger gratuitement la moitié des réserves totales de blé de la Confédération, soit environ 40 000 tonnes, qui restent propriété de celle-ci. Ils ont l'obligation de soigner, renouveler et contrôler ces réserves « d'une façon rationnelle ».

La quantité que chaque moulin doit loger dans ses entrepôts, c'est-à-dire son contingent, est calculée d'après son débit de farine de l'année précédente.

La quantité à renouveler reste propriété de la Confédération jusqu'au moment où elle a été remplacée.

Sont dispensés de l'obligation de loger du blé les moulins dont le contingent est inférieur à 10 tonnes et ceux qui ne mettent en œuvre que du blé dur, les uns parce que leurs conditions d'existence sont plus difficiles (petites exploitations) et les autres parce que la Confédération ne met en réserve que du blé tendre. Comme ils sont tout de même pro-

[1] Article 35 REX.
[2] Article 36 REX.

tégés contre la concurrence étrangère et qu'une partie de leurs produits est mélangée à la farine panifiable, ils doivent payer une « indemnité équitable ».

Grâce à ces mesures, la Confédération n'a pas besoin d'intervenir trop souvent dans le commerce du blé, puisque ce sont les moulins qui doivent renouveler eux-mêmes leur part de réserve. C'est là le principal avantage de cette obligation.

d) La reprise du blé de la Confédération.

Les moulins de commerce ont l'obligation de reprendre le blé indigène que la Confédération a acheté. C'est l'Administration des blés qui fixe la date des livraisons et qui veille à ce qu'il n'y ait pas de discriminations. La quote-part de chaque moulin est fixée d'après la quantité totale de farine qu'il a produite pendant l'exercice précédent et doit en constituer au moins le quart. Le blé est livré à un prix uniforme franco gare destinataire et les moulins doivent en loger gratuitement la quote-part de deux mois.

En outre, les moulins de commerce doivent aussi reprendre le blé étranger emmagasiné par la Confédération, si le renouvellement par d'autres méthodes s'en est avéré impossible (adjudication). Cette reprise-là se fait sur la requête de l'Administration des blés et les quantités ainsi adjugées peuvent atteindre le huitième du débit de farine du meunier.

Sont dispensés de l'obligation de reprise du blé indigène les moulins de commerce dont le contingent en blé indigène est inférieur à 50 quintaux (trop petites entreprises) et ceux qui ne moulent que du blé dur (destiné exclusivement à la fabrication des pâtes alimentaires).

Peuvent être dispensés de l'obligation de reprise les moulins qui travaillent pour l'exportation ou pour d'importantes industries d'exportation.

Le Conseil fédéral fixe les prix, après avoir reçu les avis de l'Administration des blés, sur la base « du prix de revient moyen du blé étranger de qualité équivalente, rendu franco moulin ».

Ces obligations de reprise ne constituent pas forcément une charge pour les moulins de commerce qui, suivant les circonstances, pourraient y trouver leur avantage, notamment au cas où le blé indigène serait d'une qualité exceptionnelle ou son prix particulièrement favorable.

Section 2. La protection de la meunerie de commerce.

a) Le monopole fédéral d'importation de la farine.

C'est à la Confédération seule qu'appartient le droit d'importer de la farine panifiable. Ce droit lui a été attribué par le régime transitoire de 1929, à la demande des meuniers, et depuis lors, ce système s'est

révélé efficace, les craintes de ses adversaires qui avaient peur que les meuniers en profitent pour la constitution d'un cartel et une exagération des prix de leurs produits ne s'étant pas réalisées. De toute façon, les mesures de protection des consommateurs évitent ces abus.

Des exceptions à cette règle sont prévues moyennant payement d'un droit de douane compensatoire, notamment pour les industries qui n'utilisent pas la farine panifiable pour la fabrication du pain (industrie des pâtes alimentaires).

b) Les frais de transport.

La Confédération accorde, dans la mesure où cela contribue à la protection de la meunerie, des facilités aux moulins de commerce pour réduire les frais de transport du blé étranger à l'intérieur du pays.

En outre, elle verse annuellement aux CFF une indemnité destinée à compenser les pertes qu'ils subissent du fait de l'application du tarif spécial pour le transport du blé étranger.

Cet article 23 a fait l'objet de bien des discussions, car à son sujet, les intérêts des moulins de la périphérie se heurtaient à ceux des moulins de l'intérieur. Déjà lors de la fixation du régime provisoire de 1929, les pourparlers entre meuniers, CFF et administrations fédérales intéressées avaient été difficiles, mais finalement les moulins avaient accepté le tarif spécial que les CFF accordaient au transport de la farine étrangère à l'intérieur du pays.

Mais lors de la discussion de l'article 23 de la loi de 1932, la question revint sur le tapis et l'Union des meuniers suisses réclama la péréquation totale des frais de transport à destination de tous les moulins pour éviter que les moulins de l'intérieur ne se déplacent vers la périphérie pour y former finalement un cartel puissant, situation qui serait de plus stratégiquement dangereuse en cas de conflit international.

Ce n'était pourtant pas l'avis de tous les moulins, et les meuniers genevois protestèrent en disant que leurs associés de l'Union suisse ne les avaient pas consultés à ce sujet.

Dans ce débat, le Conseil fédéral exprima l'avis que le système provisoire de 1929 n'avait pas encore fait suffisamment ses preuves, mais que si le tarif de transport, du temps du monopole, avait été maintenu, les moulins de l'intérieur auraient certainement été défavorisés. Par contre, il estimait que les prétentions de l'Union suisse des meuniers étaient manifestement exagérées et que si on les acceptait, on aboutirait à un renversement de la situation en faveur des moulins de l'intérieur et au détriment de ceux de la périphérie. Il estimait du reste qu'on avait accordé beaucoup trop d'importance à cette question qui n'exerçait en définitive qu'une modeste influence sur les prix de revient de la farine.

Aux Chambres, le rapporteur de la commission du Conseil national se rallia à cet avis [1], et dans le débat qui suivit, on assista à une lutte oratoire entre défenseurs des moulins de l'intérieur et défenseurs des moulins de la périphérie.

Les porte-parole des moulins de l'intérieur affirmèrent qu'outre leur situation géographique privilégiée qui leur occasionnait des frais de transport moins élevés, les moulins de la périphérie et notamment ceux de Bâle et Genève jouissaient encore de l'avantage de pouvoir vendre leurs produits sur place et exporter certains sous-produits à l'étranger sans frais de transport trop considérables ; enfin, que par leur concurrence, ils menaçaient d'acculer les moulins de l'intérieur à la faillite.

Il leur fut répondu que les moulins de la périphérie, de par leur situation géographique justement, voyaient leurs marchés restreints puisqu'ils ne pouvaient vendre leurs produits que dans une direction à l'intérieur du pays, que souvent ils avaient des frais de main-d'œuvre plus élevés et que l'électricité leur coûtait davantage, enfin que le fait que des moulins de l'intérieur avaient réussi à vendre à Bâle de la farine à des prix concurrentiels prouvait bien que les meuniers de l'intérieur peignaient le diable sur la muraille.

En fait, les intérêts de ces deux catégories de moulins étaient totalement divergents et opposés, et c'est ce que fit remarquer le conseiller fédéral Musy, dans son intervention au Conseil national [2], en recommandant de maintenir le régime en vigueur qui était le plus équitable.

C'est cette solution sage qui fut adoptée finalement, quoique à une majorité de 9 voix seulement au Conseil national [3]. Les députés se rendirent en effet compte qu'il valait mieux maintenir le système en vigueur qui permettait de réaliser une certaine concurrence entre les différents moulins.

§ 3. Les moulins à façon

Comme on l'a déjà vu, le pays tout entier a intérêt à l'existence sur tout son territoire d'une meunerie à façon prospère, qui contribue grandement au maintien de la culture des céréales. Pour la soutenir, la loi de 1932 reprend le système de la prime de mouture qui n'est attribuée qu'aux producteurs utilisant leur blé pour leurs propres besoins et le faisant moudre dans des moulins à façon. En outre, elle prévoit l'obligation de ravitaillement direct qui contribue également au maintien de la meunerie à façon.

Dans le chapitre réservé aux moulins, la loi ne consacre qu'un article aux moulins à façon et plus particulièrement aux moulins de montagne.

[1] Bull. sten. N. 1932, 162.
[2] Bull. sten. N. 1932, 169 à 170.
[3] 47 voix contre 38 (Bull. sten. N. 1932, 171).

C'est l'article 24 qui prévoit que des subventions pourront être versées par la Confédération pour la construction ou la restauration des installations défectueuses ou démodées. Cette disposition avait été introduite à l'origine dans le régime provisoire et permit, pendant la période transitoire, de venir au secours de 69 entreprises de 6 cantons.

Les moulins à façon sont soumis à certaines obligations mineures concernant des questions administratives touchant aux cartes de mouture. Ils ne sont astreints à aucune des importantes obligations de la nature de celles auxquelles sont soumis les moulins de commerce.

CHAPITRE V

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS[1]

Dès l'entrée en vigueur du régime provisoire, on avait prévu des mesures de protection en faveur des consommateurs.

Mais ces mesures s'avérèrent insuffisantes, et pendant le régime transitoire, la Commission d'étude des prix qui avait été instituée au Département de l'économie publique constata que certaines associations de boulangers fixaient leurs prix de manière inexacte ou se refusaient pendant des mois à baisser le prix de leurs produits après une baisse des prix de la farine, enfin que dans les régions où ne se faisaient pas sentir de concurrents dangereux, les boulangers avaient tendance à maintenir des prix artificiellement élevés.

Il fallut donc renforcer les mesures prévues dans le régime provisoire de 1929, mais le Conseil fédéral renonça à la fixation d'un prix maximum qui avait donné de mauvais résultats pendant la guerre. En effet, ce prix avait été fixé sur la base du prix de revient du pain fabriqué par une boulangerie travaillant d'une manière irrationnelle, de sorte que les boulangeries travaillant rationnellement avaient fait de gros bénéfices sur le dos des consommateurs.

C'est pourquoi le Conseil fédéral proposa un renforcement des mesures de contrôle dont l'application était cependant rendue difficile du fait de la grande diversité des pains fabriqués dans le pays et des différences de rendement qui en résultaient.

Pour finir, le système suivant fut adopté par les Chambres qui renforcèrent encore les propositions du Conseil fédéral :

1° Le principe de la protection des intérêts des consommateurs de farine et de pain est fixé dans l'article 25, alinéa 1 de la loi.

2° *Contrôle des mouvements de prix.* Ce contrôle est fait par l'Administration des blés, d'une manière permanente, et les constatations qu'elle fait sont consignées dans des rapports périodiques.

3° *Communication obligatoire.* Les moulins de commerce et les boulangers ont l'obligation de communiquer immédiatement à l'Administration fédérale des blés les changements des prix de la farine panifiable et du pain, et de lui donner, à sa demande, tous les renseignements nécessaires sur « les contingents, les conventions de prix et les ristournes ».

[1] Articles 25 à 28 LF ; articles 62 à 64 REX.

C'est là une innovation par rapport au régime de 1929, mais ce sont les Chambres qui ont introduit l'obligation de fournir des renseignements sur les contingents, les conventions de prix et les ristournes, le Conseil fédéral n'ayant proposé que la communication obligatoire des modifications de prix [1].

4° *Enquêtes.* Quand les prix semblent dépasser « d'une manière injustifiée » le prix de revient normal [2], le Conseil fédéral ordonne une enquête et tous les boulangers et vendeurs de farine et de pain sont tenus de fournir les renseignements utiles.

5° *Mesures spéciales.* Quand il a été établi qu'effectivement les prix de vente dépassent les prix de revient dans une « proportion injustifiée », le Conseil fédéral intervient de trois manières :

a) soit en important de la farine pour le compte de la Confédération ;

b) soit en réduisant les droits de douane compensatoires prélevés sur la farine étrangère ;

c) soit « en recourant à d'autres mesures appropriées. »

6° *Mesures en faveur des populations de montagne.* Le Conseil fédéral prescrit en outre quelles mesures doivent être prises pour égaliser les prix de la farine et du pain, par des subsides de transport, dans les régions de montagne. Ces dernières mesures sont destinées à lutter contre le dépeuplement des montagnes et à soutenir les familles nombreuses de ces régions. Elles existaient déjà depuis 1916.

[1] Les conventions de prix et les ristournes avaient été fréquemment utilisées entre meuniers et boulangers pour des réductions cachées des prix de la farine.

[2] Dans son message, le Conseil fédéral avait souligné la nécessité de ces contrôles. En effet, les rendements de la panification diffèrent d'une manière considérable entre les divers cantons par suite des différentes sortes de pain fabriquées (Bâle : pain à pâte molle, rendement 140 %. Certains autres cantons où l'on fait du pain long, rendement 130 %). Le rendement moyen était estimé à 135 kilos de pain pour 100 kilos de farine et le Conseil fédéral estimait qu'à frais de panification égaux, les fluctuations des prix devaient se répercuter sur le prix du pain de la manière suivante :

une variation de 1 ct. sur le prix de la farine devait entraîner une variation de 0,74 ct. par kg de pain ;
une variation de 2 ct. sur le prix de la farine devait entraîner une variation de 1,48 ct. par kg de pain ;
une variation de 3 ct. sur le prix de la farine devait entraîner une variation de 2,22 ct. par kg de pain ;
une variation de 4 ct. sur le prix de la farine devait entraîner une variation de 2,96 ct. par kg de pain ;
une variation de 5 ct. sur le prix de la farine devait entraîner une variation de 3,7 ct. par kg de pain (FF. 1932, I, 161).

CHAPITRE VI

LA SURVEILLANCE DU TRAFIC DU BLÉ [1]

Le commerce des céréales doit être surveillé par la Confédération pour éviter des abus et notamment que les avantages accordés aux blés indigènes ne soient attribués à des blés étrangers ou que la protection de la meunerie ne soit compromise.

C'est pourquoi la loi de 1932 réserve un chapitre à cette question.

Des quatre articles de ce chapitre, il ressort qu'est négociant en céréales « celui qui importe ou achète et aliène, ou entrepose professionnellement du froment, du seigle, de de l'épeautre ou un mélange de ces céréales, de provenance étrangère ». Il faut donc que ce commerce se fasse « professionnellement » et que les céréales soient « de provenance étrangère ».

Jusqu'à 1932, avaient été compris dans la catégorie des négociants en blé les fromagers et éleveurs de porcs [2] qui importaient du blé panifiable étranger, afin de l'utiliser comme fourrage. Or, l'Administration des blés découvrit à cette époque un procédé simple et inoffensif permettant de dénaturer à la couleur le blé importé et destiné au bétail, ce qui permit au Conseil fédéral de restreindre, dans la loi de 1932, la définition du négociant en céréales et d'exclure de la surveillance fédérale le commerce des céréales fourragères [3].

Les négociants en blé [4] sont tenus d'être inscrits au Registre du commerce et doivent s'annoncer à l'Administration des douanes et signer une déclaration de garantie qui les soumet à quatre obligations :

1° ils sont tenus de tenir une comptabilité ;

2° ils doivent autoriser les agents de la Confédération à la consulter et leur fournir les renseignements désirés ;

3° ils ne peuvent aliéner leurs céréales qu'à d'autres négociants ayant signé la garantie ou à des moulins de commerce ;

[1] Articles 29 à 32 LF ; articles 65 à 73 REX.

[2] On en comptait 374 à fin 1931.

[3] Article 32 LF.

[4] Dans son message du 26 janvier 1932, le Conseil fédéral déclare s'être servi, pour la rédaction de son projet, du terme générique « céréales » ou « blés » seulement dans les cas où aucun doute ne peut subsister quant à la portée des termes. L'article 23 de la loi parle de « négociant en céréale » et l'article 30 de « négociants en blé ». Ces termes sont donc synonymes. Cf. FF. 1932, I, 138.

4° ils peuvent être tenus de fournir des cautionnements pour la garantie de l'exécution de leurs obligations.

La sanction est, pour les négociants qui ont refusé malgré les avertissements de se soumettre à ces règles, la radiation pour deux ans de la liste des déclarants.

Quant à la surveillance proprement dite, elle est exercée par la Confédération et commence :

1° pour le blé étranger, dès le dédouanement jusqu'au moment de l'utilisation définitive ;

2° pour le blé indigène, dès le moment où le producteur le livre à la Confédération ou aux moulins.

Sont exemptés de cette surveillance :

1° les blés pour lesquels l'importateur a payé un droit de douane supplémentaire ;

2° les blés fourragers ;

3° la farine panifiable importée contre payement d'un droit de douane compensatoire.

Enfin, la Confédération se réserve le droit d'intervenir dans la surveillance du commerce des céréales fourragères « si l'état ou l'aspect de la marchandise l'exigent ».

CHAPITRE VII

ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Ni la loi, ni le règlement d'exécution n'ont de dispositions précises à ce sujet et il faut par conséquent se reporter à l'article 23 *bis* de la Constitution qui prévoit, comme on l'a vu, que le financement de toute l'organisation du régime du blé, qui, d'après les calculs faits par le Conseil fédéral dans son message du 26 janvier 1932 [1], entraîne des dépenses annuelles de l'ordre de 17 800 000 francs, se fera par l'augmentation du droit de statistique prélevé sur toutes les marchandises passant la frontière suisse.

Or, après deux ans de régime provisoire, en pleine crise économique, il a fallu renoncer au prélèvement du droit de statistique sur une série de marchandises et de matières premières, afin de protéger l'industrie, et les 12 millions de francs escomptés n'ont pas été atteints, d'autant plus que, vu les prix extrêmement bas du blé sur le marché mondial pendant cette période, il a fallu payer en 1931 un surprix de 22 fr. 50 par quintal de blé indigène pour assurer aux producteurs le prix minimum garanti de 38 francs.

Ces difficultés inattendues montrent déjà les défauts du système de financement inventé par le conseiller fédéral Musy et qui avait tant contribué à faire accepter l'article constitutionnel par le peuple.

[1] FF. 1932, I, 133.

CHAPITRE VIII

DISPOSITIONS PÉNALES[1]

Du fait de l'absence de droit pénal fédéral en 1932, il a fallu forger de toutes pièces des dispositions visant à réprimer les délits pouvant survenir en contravention avec la loi. C'est la raison pour laquelle une série de dispositions pénales y a été introduite.

Ces dispositions étant suffisamment claires par elles-mêmes, nous nous dispensons d'en donner une description détaillée, d'autant plus que cette question sort du cadre de ce travail.

[1] Articles 33 à 41 LF ; article 74 REX.

CHAPITRE IX

ORGANISATION [1]

Au sommet de l'échelle, c'est le Conseil fédéral qui est chargé de l'exécution de la loi et qui s'occupe de l'organisation de l'Administration des blés, incorporée depuis le 22 mars 1929 au Département fédéral des finances et des douanes [2]. La loi ne crée que le cadre de cette organisation, laissant au Conseil fédéral une certaine liberté pour la fixation des détails pratiques.

L'application de la loi est du ressort de l'Administration des blés et de l'Administration des douanes qui peuvent encore recourir à la collaboration d'autres services intéressés (division de l'agriculture du Département fédéral de l'économie publique, stations d'essais). L'Administration des blés tient une comptabilité spéciale dont l'année comptable commence le 1er juillet.

A l'échelon régional, il y a des services locaux (en principe un service local par commune) gérés par des syndicats agricoles ou des personnes compétentes nommées par l'Administration des blés [3]. Les services locaux tiennent un registre des producteurs de blé de leur rayon, servent d'intermédiaires entre les producteurs et la Confédération pour la remise du blé, s'occupent du ravitaillement direct et des primes de mouture, en un mot veillent à l'application de la loi sur le plan local de leur rayon.

Les services locaux sont groupés en centrales dont l'administration est confiée soit à une fédération des syndicats agricoles, soit à des fonctionnaires désignés par les cantons (dans ce dernier cas, le canton crée, d'entente avec l'Administration des blés, une centrale pour toute l'étendue de son territoire). C'est l'Administration des blés qui tranche les conflits de compétence territoriale entre centrales. Les centrales servent d'intermédiaire entre l'Administration et les services locaux qu'elles surveillent et dont elles proposent la nomination des gérants à l'Administration fédérale.

Ce sont les centrales, qui, en raison de leur collaboration à la prise en charge et au versement de la prime de mouture, touchent les indemnités qui servent à couvrir leurs frais et ceux des services locaux.

[1] Articles 42 à 45 LF ; articles 3 à 12 et 75 à 80 REX.
[2] ROLF. 1929, 98.
[3] Un propriétaire ou exploitant de moulins de commerce ne peut pas gérer un service local.

Couronnant cette hiérarchie, l'Administration fédérale des blés contrôle les centrales et les services locaux.

En outre, l'Administration fédérale des blés nomme, sur proposition des centrales, des personnes « indépendantes et expérimentées », les commissaires acheteurs, dont la tâche consistera à décider de l'achat du blé, à en fixer le prix [1], à s'assurer qu'il est panifiable et indigène et à en surveiller le chargement et l'expédition.

Enfin, une autorité de recours, la Commission fédérale des blés, composée de 5 membres et de 2 suppléants choisis par le Conseil fédéral en dehors de l'Administration des blés, tranchera les divers différends qui qui pourront surgir et qui sont énumérés à l'article 45 de la loi.

La loi fédérale et le règlement d'exécution qui s'appliquent également à la principauté de Liechtenstein rendent caducs, dès le 1er juillet 1933, les arrêtés créant et modifiant le régime provisoire de 1929.

[1] « Conformément aux lois et aux instructions de l'Administration des blés. » Article 10, lettre *c*, REX.

CHAPITRE X

CONCLUSION

Telle est la loi fédérale du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé, résultat final de longues années de projets, de délibérations, de votations populaires et de régimes provisoires.

La principale critique qu'on pouvait lui faire à l'époque était qu'elle n'était pas très opportune. En effet, malgré les réclamations de ceux qui la voulaient à tout prix, qui voulaient régler une fois pour toutes, croyaient-ils, l'épineux problème de l'approvisionnement du pays en blé, il était clair qu'en pleine crise économique mondiale, il eût mieux valu s'abstenir d'établir un régime définitif et en retarder l'élaboration de quelques années encore.

Même si l'on admet que la loi devait être adoptée à ce moment-là, il semble qu'on aurait pu éviter d'adopter des dispositions aussi précises que l'article 6 fixant les limites des prix du blé et l'article 9 fixant le montant des primes de mouture.

Il était évidemment encore impossible de prévoir à cette époque quelles seraient les conséquences de la grande crise qui ne frappa notre pays que tardivement par rapport à d'autres. C'est ainsi que, malgré l'avertissement des années 1931/1932, on ne se rendit pas compte que le système de financement de tout le régime qu'on avait trouvé si original lors de son adoption en 1929 dépendait beaucoup trop de la situation économique internationale et qu'il n'était en somme favorable qu'en cas d'euphorie.

Puisqu'il fallait absolument une loi, on aurait pu en élaborer une plus générale, une sorte de « constitution du blé » un peu plus détaillée que l'article constitutionnel et qui aurait pu peut-être mieux résister à l'épreuve de la Seconde Guerre mondiale.

TROISIÈME PARTIE

Le régime actuel

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

§ 1. Les années d'application de la loi de 1932

A peine la loi de 1932 était-elle entrée en vigueur, que déjà des voix se firent entendre pour la modifier, et même en changer complètement le principe de base.

C'est ainsi que lors du vote du premier programme financier, le 13 octobre 1933, le Conseil national adopta le postulat suivant :

« Le Conseil fédéral est invité à étudier la possibilité de modifier le régime actuel du blé, de manière à réintroduire le monopole. »

Pourtant, le Conseil des Etats refusa de l'adopter.

En juin 1934, le Conseil des Etats adopta un postulat que présentait sa commission de gestion et qui invitait le Conseil fédéral « à présenter un rapport sur la manière dont pourraient être réduites les charges croissantes imposées à la Confédération par l'approvisionnement du pays en blé ».

Dans la session d'automne 1934, le conseiller national Reinhard déposa un autre postulat constatant que le nouveau régime du blé était « fort peu satisfaisant » et que les marchandages pour la fixation du prix du blé étaient regrettables, et proposant au Conseil fédéral d'étudier la question de la réintroduction du monopole et de « faire rapport au Parlement dans le plus bref délai ».

Au cours des délibérations sur le deuxième programme financier, trois autres postulats furent déposés, le premier proposant une graduation des subventions aux produits agricoles suivant la situation économique du bénéficiaire, le deuxième réclamant des mesures de réduction

des subventions à la production de farine blanche « pour favoriser la consommation d'un pain hygiénique et en réduire le prix », enfin le troisième suggérant de supprimer les longues discussions sur la fixation des prix des produits indigènes et d'assurer un prix du pain équitable en modifiant deux principes du régime du blé par l'obligation pour les meuniers de prendre en charge la production indigène aux prix garantis par la Confédération sans participation financière de l'Etat et par l'encouragement à la fabrication d'un pain bon marché utilisant de la farine blutée à 82 ou 85 %.

Enfin, le 7 octobre 1936, le Conseil national adopta un postulat invitant le Conseil fédéral à examiner la question du relèvement de la prime de mouture afin d'éviter que « le paysan qui est tenu d'assurer sa propre consommation ne subisse un dommage de ce fait ».

Tous ces postulats, dont certains avaient été classés toutefois au cours de la période écoulée, furent repris dans deux rapports du Conseil fédéral publiés en 1937 [1].

Il est bien évident que le nombre élevé des critiques qu'on lançait contre le régime du blé n'était pas seulement dû à la loi de 1932 elle-même, mais encore aux circonstances économiques de l'époque.

On était en effet en pleine crise mondiale et les finances de la Confédération étaient profondément déséquilibrées. Celle-ci chercha du reste à y remédier en faisant adopter des « programmes financiers » [2] destinés à assainir l'économie du pays. Le régime du blé établi en 1932 n'eut pas trop à souffrir et les subventions accordées par la Confédération à la production du blé ne furent pas réduites. Cependant, le droit de douane sur le blé fut augmenté de 60 centimes à 1 franc le quintal, le 31 janvier 1936, avec la condition qu'il n'en résulte pas d'augmentation du prix du pain [3]. Ce droit fut ramené à 60 centimes le 28 octobre 1937 [4]. Enfin, le 13 août 1938, il fut augmenté à 3 francs le quintal [5].

Répondant à ces critiques et postulats dans son rapport du 11 mai 1937 [6], le Conseil fédéral soulignait que c'était surtout aux résultats de la crise qu'on devait cette situation plutôt qu'au régime du blé lui-même.

Pour étayer son argumentation, il citait un certain nombre de statistiques qui montraient que la situation s'était considérablement détériorée depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime.

[1] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les postulats concernant la modification du régime du blé, 11 mai 1937 (FF. 1937, I, 965).
Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les postulats concernant la modification du régime du blé, 16 juillet 1937 (FF. 1937, II, 573).

[2] ROLF. 1933, 859 ; 1936, 17 ; 1937, 849 ; et 1938, 979.

[3] Article 48. ROLF. 1936, 17.

[4] Article 13. ROLF. 1937, 849.

[5] ROLF. 1938, 398.

[6] FF. 1937, I, 965.

C'est ainsi que la comparaison entre les dépenses entraînées par le ravitaillement du pays en blé depuis le 1er juillet 1929 et le produit du droit de statistique donnait les résultats suivants :

Année	Dépenses totales (en millions de fr.)	Produit du droit de statistique (en millions de fr.)
1929-1930	21,7	9,1
1930-1931	23,1	9,4
1931-1932	27,3	8,8
1932-1933	29,8	7,8
1933-1934	37,8	7,5
1934-1935	35,9	7,2
1935-1936	36,7	6,8

D'autres chiffres que le Conseil fédéral citait et qui étaient empruntés aux rapports de l'ancien Office de l'alimentation et à ses propres rapports de gestion, chapitre « Administration des blés », donnaient encore les indications suivantes :

Quantités de blé pour lesquelles les producteurs avaient bénéficié de l'aide fédérale depuis 1925 [1]

Récolte	Livraisons à la Confédération (en wagons de 10 t)	Prime de mouture (en wagons de 10 t)	Total (en wagons de 10 t)
1925	7 310	7673	14 983
1926	4 834	6323	11 157
1927	5 155	6219	11 374
1928	6 881	6579	13 460
1929	7 346	6042	13 388
1930	6 009	6527	12 536
1931	6 799	6005	12 804
1932	7 737	6218	13 955
1933	12 287	7353	19 640
1934	12 821	7495	20 316
1935	13 701	7787	21 488

[1] Date de l'introduction de la prime de mouture.

Nombre de cartes de mouture délivrées et montant total des primes de mouture versées par la caisse fédérale

	Nombre de cartes de mouture	Montant total des primes versées Fr.
1925	100 644	4 083 981.66
1926	98 820	3 424 718.54
1927	97 234	3 347 954.59
1928	97 712	3 554 934.10
1929 [1]	98 100	4 781 446.19
1930	101 341	5 262 261.17
1931	95 980	4 843 918.10
1932	97 176	5 052 660.59
1933	103 497	5 970 510.78
1935	108 017	6 293 205.95

Prix moyen du froment Manitoba II caf Anvers/Rotterdam sur la base des offres journalières les plus basses

Année		Prix par 100 kg en fr.
1922		28.59
1923		26.87
1924		30.—
1925		35.77
1926		33.05
1927		32.55
1928		29.77
1929		28.97
1930		21.43
1931		13.36
1932		11.41
1933		10.05
1934		9.87
1935		10.64
1936	du 1er janvier au 26 septembre	11.28
	du 27 septembre au 31 décembre [2]	20.89

[1] Augmentation de 50 % du taux de la prime lors de l'introduction du nouveau régime du blé.

[2] Après la dévaluation du franc suisse qui était de l'ordre de 30 % (ROLF. 1936, 765).

Prix à Berne d'une miche de pain ronde de 1 kg

Date de la fixation du nouveau prix [1]	Prix de la miche en ct.
15 février 1925	63
6 avril 1925	60
1er octobre 1925	55
13 août 1928	52
1er janvier 1929	50
15 juillet 1929	48
15 août 1929	50
25 novembre 1929	48
1er février 1930	50
15 mai 1930	48
2 novembre 1930	46
4 décembre 1930	43
1er mars 1931	41
18 juin 1931	38
2 novembre 1931	35
24 novembre 1932	33
1er novembre 1935	35
1er janvier 1937	35 (pain complet) 45 (pain mi-blanc)
1er février 1937	40 (pain complet) 45 (pain mi-blanc)

De tous ces chiffres, il ressortait que, depuis l'introduction du nouveau régime, les frais s'étaient considérablement accrus, d'une part à cause du développement des cultures et de l'augmentation du nombre des producteurs-consommateurs qui bénéficiaient de la prime de mouture, et d'autre part à cause de l'écart toujours plus grand existant entre le prix du blé sur le marché mondial, en baisse constante depuis 1925, et le prix d'achat payé par la Confédération pour le blé indigène.

En outre, ces dépenses accrues étaient d'autant plus pénibles à supporter que le produit du droit de statistique diminuait constamment depuis l'exercice 1930/1931, en raison du ralentissement du commerce international dû à la crise économique mondiale.

Convaincu que cette délicate situation était le résultat de la crise et malgré le fait qu'après l'abolition du monopole, toutes les dépenses pour l'approvisionnement du pays en blé avaient passé à la charge de la caisse fédérale, alors qu'auparavant celle-ci ne payait que la prime de mouture, le Conseil fédéral examinait dans son rapport du 11 mai 1937 et dans le rapport complémentaire du 16 juillet 1937 les diverses solutions proposées dans les postulats des années écoulées et destinées à procurer des économies à la caisse de l'Etat.

[1] Dès 1925.

Alors qu'en 1932, dans son message du 26 janvier [1], le Conseil fédéral avait prévu des dépenses totales de 17 800 000 francs qui seraient couvertes en partie par le produit de 12 millions de francs qu'il escomptait retirer du droit de statistique, en 1937 il prévoyait que ces dépenses seraient de l'ordre de 28 millions de francs [2], alors que le produit du droit de statistique avait constamment baissé.

Il fallait donc faire des économies ou trouver de nouvelles ressources.

Or, des solutions proposées, aucune ne convenait :

1° *La diminution du taux de l'intérêt des fonds avancés par la caisse fédérale* à l'Administration des blés, proposée par le conseiller national ab Yberg, en juin 1934, ne provoquerait qu'une économie de 200 000 francs par an si ce taux était ramené de 5 à 4 %. C'était trop peu et l'on ne pouvait même pas l'envisager.

2° *La graduation du prix d'achat du blé indigène*, également proposée par ceux qui estimaient que le supplément de prix pour le blé indigène ne profitait qu'aux gros paysans et qui voulaient que ceux-ci reçoivent un supplément plus petit, présentait trois inconvénients majeurs :

a) il était très difficile de trouver un système de graduation équitable. Faudrait-il graduer en fonction de l'importance de l'entreprise productrice, des quantités livrées, de la qualité du grain livré, des dettes des producteurs ou de leurs frais de production ? Tous ces facteurs variant d'un cas à l'autre et dans un sens différent chaque fois, ne pourraient que conduire à des injustices ;

b) la graduation poussait à la fraude. Il ne serait en effet pas impossible, par exemple, de voir un père et un fils travaillant ensemble déclarer des origines différentes de leur blé pour toucher des surprix supérieurs ;

c) enfin, ce système présentait des obstacles techniques très importants, du fait que les producteurs livraient habituellement leurs récoltes en plusieurs fois et qu'ils livraient le plus souvent plusieurs céréales différentes. En outre, il faudrait développer le système de contrôle, d'où de nouveaux frais.

De plus, si on adoptait des réductions allant jusqu'à 5 ou 10 francs par quintal pour les gros producteurs, l'article 23 *bis* de la Constitution serait violé, qui pose le principe que la Confédération doit acheter le blé à un prix qui en permette la culture. Pour que ce système fût utile, il fallait qu'il ait pour résultat de faire diminuer la culture du blé dans le pays et donc qu'il violât la Constitution. C'était impraticable et le Conseil fédéral y renonçait comme il l'avait déjà fait en 1934, après avoir étudié la question.

[1] FF. 1932, 1, 133.

[2] Il calculait qu'elles auraient même été de 36 900 000 francs sans la dévaluation, car le supplément de prix payé au blé indigène aurait été de 26 400 000 francs au lieu de 17 500 000 francs. (En effet, la dévaluation ayant fait passer le prix du froment étranger Manitoba II, franco frontière suisse, dédouané, de 16 à 22 francs environ, le supplément de prix versé au blé indigène avait été réduit dans la même mesure).

3° *La mise à la charge des consommateurs du supplément de prix* payé pour le blé indigène n'était pas non plus possible. Le conseiller national M. Schwar avait proposé que le blé indigène acheté par la Confédération soit revendu aux meuniers au prix payé aux producteurs et non plus sur la base de sa valeur marchande, ce qui aurait fait passer le supplément de prix sur la tête des consommateurs.

Ce système avait déjà été envisagé lors de la suppression du monopole mais s'était heurté à une vive opposition, et l'article 23 *bis* de la Constitution avait alors précisé que « les meuniers pouvaient être tenus de racheter ce blé sur la base de sa valeur marchande ».

Pour introduire un tel système, il aurait fallu modifier la Constitution et on n'y pensait pas.

En outre, il provoquerait des injustices, car les petits meuniers qui mettaient en œuvre proportionnellement plus de blé indigène que les gros moulins seraient proportionnellement plus grevés par ce supplément de prix.

4° *L'augmentation du taux de blutage* de la farine de 70 à 80 % permettrait une économie d'environ 7 millions de francs, mais l'expérience du pain complet introduit le 1er janvier 1937 en vertu d'un arrêté du 14 décembre 1936 [1] avait montré que, passé l'attrait de la nouveauté, la consommation de ce pain avait rapidement diminué, d'autant plus que son prix avait augmenté et que la différence avec le prix du pain normal avait été réduite de 10 à 5 centimes [2].

5° *L'augmentation du prix de la farine blanche* que proposait le postulat Schnyder était destinée à réduire le prix de la farine bise et à favoriser ainsi la consommation d'un « pain populaire » bon marché.

Le Conseil fédéral rappelait cependant les excès qui s'étaient produits après la guerre, lorsque les prix de la farine blanche avaient été artificiellement maintenus élevés par les meuniers après l'abolition des prescriptions de guerre, ce qui avait conduit pour finir à un nivellement de ces prix.

De plus, la farine bise, c'est-à-dire celle qui restait après l'extraction de la farine fleur, n'était pas satisfaisante pour les hygiénistes, et la fabrication d'un « pain populaire » avec cette farine reviendrait à accentuer les différences de classes, car ce ne serait au fond qu'un « pain des pauvres ».

Enfin, il faudrait des contrôles irritants et un système de compensation pour protéger la petite meunerie, tous deux fort difficiles à instaurer en temps normaux.

[1] ROLF. 1936, 1028. Cet arrêté obligeait les meuniers à fabriquer une « farine intégrale » composée de 80 % de froment ou d'épeautre décortiqué et de 20 % de seigle avec un taux de blutage de 82 à 85 %. Les boulangers étaient en outre tenus de « tenir à la disposition des consommateurs » un « pain complet » fabriqué avec cette farine.

[2] La consommation du pain complet passa en effet de 70 % en janvier à 30 % en avril 1937 (FF. 1937, I, 978).

Le pain complet introduit en 1937 répondait du reste mieux à ces propositions et était tout aussi économique [1].

De l'avis du Conseil fédéral, le seul moyen de trouver des ressources était d'augmenter le droit de douane sur le blé, de manière à faire supporter aux consommateurs une partie des frais. Ce n'était que juste qu'ils contribuent eux aussi à l'assainissement de l'économie et le droit ne serait en somme qu'une sorte de prime d'assurance payée par le consommateur pour s'assurer que le ravitaillement du pays en blé se ferait, même en cas de difficultés d'importation. Comme le prix du pain en Suisse était l'un des plus bas d'Europe à cette époque, le droit de douane se justifiait parfaitement.

Cependant, ce ne fut que par un arrêté du Conseil fédéral du 13 août 1938 [2] que le droit de douane sur le blé fut relevé et passa de 60 centimes à 3 francs par quintal. Le Conseil fédéral tint à justifier immédiatement cette décision qui était de sa compétence et publia un rapport sur la question le 6 septembre 1938 [3].

Passant ensuite aux allégations selon lesquelles les difficultés actuelles étaient surtout dues au régime lui-même, le Conseil fédéral les réfutait rapidement en relevant notamment que si le monopole n'avait pas été aboli, la Confédération aurait subi des pertes de l'ordre de 10 à 20 millions de francs par an, par suite de l'effondrement des cours du blé sur le marché mondial.

Les affirmations selon lesquelles les commerçants en blé auraient fait des gains annuels de l'ordre de 21 millions de francs parce que le prix du pain n'avait pas suivi la chute de celui du blé, ne résistaient pas à un examen sérieux, car avec de telles possibilités de gain, on aurait

[1] La question de l'augmentation du taux de la prime de mouture qui fut soulevée par un postulat du conseiller national M. Müller, déposé le 7 octobre 1936, et que le Conseil fédéral examinait dans son rapport complémentaire du 16 juillet 1937 (FF. 1937, II, 573) n'était évidemment pas destinée à provoquer des économies, au contraire. C'est une des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral rejetait cette proposition tout en affirmant d'autre part que par suite de la hausse récente du prix du blé sur le marché mondial, hausse qui avait été encore accentuée par la dévaluation, il était plus profitable pour les agriculteurs de moudre leur propre blé et de toucher la prime que de le vendre à la Confédération pour racheter pain et farines meilleur marché comme cela avait été le cas quand les prix mondiaux du blé étaient bas et les suppléments pour le blé indigène très élevés.

Répondant à d'autres critiques contre la prime de mouture disant que le système de graduation était injuste parce que les agriculteurs de montagne touchaient la même somme que ceux de la plaine, le Conseil fédéral faisait remarquer que ces sommes identiques étaient touchées pour des quantités inférieures en montagne et que, du reste, les producteurs habitant à plus de 1100 mètres d'altitude se déclaraient satisfaits et avaient même étendu leurs cultures.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral estimait qu'il ne fallait pas adopter l'augmentation de la prime, une telle augmentation n'ayant probablement même pas comme résultat une extension des cultures.

[2] ROLF. 1938, 398.

[3] FF. 1938, II, 405.

dû voir fleurir les nouvelles maisons d'importation, alors que justement pendant la période considérée, leur nombre avait diminué par suite de difficultés financières. Des renseignements fournis par l'Administration des blés montraient du reste que les maisons de commerce en blé ne faisaient que de modestes bénéfices et qu'elles devaient se livrer en outre à d'autres activités pour pouvoir subsister.

De même, les marges de mouture et de panification n'étaient pas trop élevées comme d'aucuns l'affirmaient, et les petits et moyens moulins n'auraient même pas été en mesure de supporter l'augmentation de la taxe de compensation sur le blé panifiable qu'on envisageait en novembre 1935. Les boulangers, de leur côté, n'avaient qu'un bénéfice net si modeste qu'ils devaient chercher d'autres sources de revenus (pâtisseries, restauration, etc.) pour pouvoir subsister. Il fallait cependant reconnaître que leur nombre était pléthorique, ce qui aggravait leur situation, d'autant plus que la consommation du pain avait baissé.

De toute façon, rien ne permettait d'affirmer qu'avec le monopole la situation aurait été différente, la plupart des facteurs intervenant dans le calcul des marges de mouture et de panification ne dépendant pas de cette institution.

Le Conseil fédéral en concluait que la réintroduction du monopole ne procurerait aucune économie, puisque les charges financières seraient seulement déplacées sur la tête des consommateurs. Il estimait d'autre part que les paysans et l'agriculteur suisse en général n'avaient pas intérêt à demander la réintroduction du monopole qui ne pourrait pas leur donner plus de garanties que celles qu'ils avaient.

Et pourtant, bien qu'après l'introduction du nouveau régime, la surface cultivée en céréales panifiables eût augmenté d'environ 13 000 hectares de 1931 à 1937 [1] et qu'un des principaux buts de la loi, le développement des cultures, eût été atteint, on ne pouvait s'empêcher de constater que les appréhensions qu'on avait eues en 1932 s'étaient réalisées.

Il était fort clair, en 1937, que la loi sur le blé de 1932 avait été promulguée à un mauvais moment, alors que toutes les données de l'économie du pays étaient en pleine fluctuation et que dès lors les dispositions touchant aux prix et aux méthodes de financement étaient déjà dépassées au bout de cinq ou six ans.

Il eût peut-être mieux valu attendre encore quelque temps avant d'élaborer cette loi si rapidement contestée et promulguer des arrêtés provisoires jusqu'à ce que la situation se fût clarifiée.

Pendant ce temps cependant, la situation internationale évoluait et après la crise économique, les menaces d'une guerre se précisèrent de plus en plus. Ce n'était plus le moment de critiquer. Il fallait prendre des

[1] FF. 1938, II, 1070.

mesures et le 30 août 1939, le Conseil fédéral recevait les pleins pouvoirs de l'Assemblée fédérale pour pouvoir adopter les « mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité [1].

§ 2. La Deuxième Guerre mondiale

Section 1. Le plan d'extension des cultures.

On se rendit compte, avant la guerre déjà, qu'il fallait faire quelque chose pour assainir la situation de l'agriculture tout entière et pour la développer rationnellement.

Au printemps 1938, le Conseil national avait adopté un postulat Abt qui invitait le Conseil fédéral à examiner « s'il n'y avait pas lieu de nommer au plus tôt une commission d'experts qui devrait étudier et définir un système constructif de politique agricole moderne, et de soumettre aux Chambres fédérales, au vu du résultat de cette étude, un rapport et des propositions ».

En juin, le Secrétariat suisse des paysans avait publié une étude intitulée *L'Agriculture doit-elle modifier l'orientation de sa production ?* qui proposait d'augmenter de 20 000 hectares la superficie des emblavures et de 10 000 hectares celle qui était réservée aux plantes sarclées.

Les 24 et 25 juin, la question fut soumise à une grande conférence réunissant des représentants de l'agriculture, des arts et métiers et de l'industrie, qui aboutit à la conclusion que des mesures devaient être prises.

Le 9 juillet, le Département fédéral de l'économie publique nomma une commission d'experts présidée par le Dr J. Käppeli, chef de la Division de l'agriculture, et dont faisait partie le Dr F. T. Wahlen, à ce moment-là directeur de la Station fédérale d'essais agricoles à Zurich-Oerlikon.

C'est en se fondant sur le premier rapport de cette commission que le Conseil fédéral rédigea et publia son message du 12 décembre 1938 sur l'extension de la culture des champs [2] qui proposait de développer la culture des céréales fourragères par une prime de culture « destinée à réduire la différence entre les frais de production et le prix de vente ».

L'arrêté fédéral du 6 avril 1939 sur l'extension de la culture des champs [3] fut alors promulgué, qui avait pour but d'assurer un meilleur approvisionnement du pays en denrées alimentaires, l'adaptation de la production agricole aux besoins nationaux et le soulagement de l'économie laitière (art. 1).

[1] ROLF. 1939, 781.
[2] FF. 1938, II, 1603.
[3] ROLF. 1939, 426.

Grâce à ces mesures qui furent encore complétées par un règlement d'exécution du 12 mars 1940 [1] et l'ordonnance I du Département de l'économie publique sur l'extension de la culture des champs datée du même jour [2], les emblavures de céréales fourragères atteignirent en 1939 la surface de 22 000 hectares environ contre 16 000 l'année précédente [3].

On établit en outre dès 1938 un cadastre de la production agricole [4]. Chaque commune reçut la visite d'un représentant du bureau du cadastre, accompagné de délégués cantonaux et communaux, qui examinèrent les possibilités de culture, de débouchés, de main-d'œuvre, les moyens de traction et les outillages agricoles.

L'ordonnance d'exécution du 12 mars 1940 déjà citée établissait en plus toute l'organisation des offices cantonaux et communaux de la culture des champs.

Au début de la guerre, le professeur F. T. Wahlen, directeur de la section de la production agricole et de l'économie domestique du Département fédéral de l'économie publique se livra à une enquête approfondie dont il présenta les résultats à la Gesellschaft Schweizerischer Landwirte, le 15 novembre 1940.

Il avait fondé ses recherches sur les teneurs en principes nutritifs des principaux produits indigènes, et après avoir calculé la moyenne idéale [5] que devait absorber quotidiennement une personne, il en avait tiré un plan d'extension des cultures qui devait permettre d'obtenir les quantités nécessaires de produits pour alimenter sainement une population de 4 200 000 habitants.

La Commission fédérale de l'alimentation de guerre adopta, le 16 décembre 1940, ces conclusions et constata même que le nouveau régime alimentaire procurerait à la population une nourriture plus riche en sels minéraux et en vitamines que celle d'avant-guerre.

C'est ainsi que put être mis en pratique le plan d'extension des cultures, plus connu sous le nom de Plan Wahlen, qui fut la première tentative d'un règlement général du problème agricole dans des circonstances données.

[1] ROLF. 1940, 267.

[2] ROLF. 1940, 275.

[3] *L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948.* Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne, 1951, p. 258.

[4] Le territoire de chaque commune fut examiné puis divisé en secteurs par les experts fédéraux qui déterminèrent les possibilités de culture de chaque secteur en prenant pour éléments d'appréciation principaux la nature du sol, le relief, l'exposition et l'altitude des terres, et enfin le climat et l'étendue des vergers. Ces expertises avaient donc à la fois un caractère technique et un caractère économique et leurs résultats permirent de fixer la « surface cultivable optimum » des communes, compte tenu du changement d'orientation qu'impliquait le programme de la commission Abt (Cf. *L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948.* Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne, 1951, p. 259.)

[5] 81,3 g de protéines, 63,5 g de matières grasses, 442,14 d'hydrates de carbone et 2774 calories.

Les résultats dépassèrent même les prévisions comme le montrent les statistiques suivantes [1] :

Superficies globales réparties entre les cantons

Année	Etape	Accroissement prescrit en ha	Total à atteindre (ha)
1939	1re étape. Automne	25 333	
1940			208 812
1940	2e étape. Automne	13 790	
1941	3e étape. Printemps	50 000	
1941			276 290
1941	4e étape. Automne		
	Agriculteurs et petits cultivateurs	23 190	
	Entreprises non agricoles	10 120	
1942			309 600
1942	5e étape. Automne		
	Agriculteurs, petits cultivateurs et entreprises non agricoles		
	A labourer { Prairies . . .	47 100	
	A labourer { Terres novales	12 000	
1943			368 700
1943-1944	6e étape. Automne 1943		
	Amélioration des rendements. Pas de nouvelles attributions mais revision des anciennes, compte tenu des améliorations foncières .		362 464
1944-1945	7e étape. Automne 1944		
	Au choix 20 000 ha de nouveaux labours ou 40 000 ha de fourrage en culture dérobée		(+20 000) 363 464
1945	8e étape. Réduction de 13 913 ha pour les agriculteurs, de 40 % pour les entreprises non agricoles et allégements pour les petits cultivateurs. Seulement pour les agriculteurs professionnels.		330 941

[1] *L'économie de Guerre en Suisse. 1939-1948.* Rapport du Département fédéral de l'Economie publique. Berne, 1951, pp. 266 sq.

Superficies prescrites et résultats enregistrés pour toute la Suisse (y compris les cultures familiales) (1934 Labours : 183 479 ha)

(Données en hectares)

Etapes	Superficies prescrites pour :	Superficies effectivement cultivées en :
1re	1939-1940 : 208 812	1940 : 217 222
2e et 3e	1940-1941 : 276 290	1941 : 270 540
4e	1941-1942 : 309 600	1942 : 309 010
5e	1942-1943 : 356 700	1943 : 352 226
6e	1943-1944 : 362 464	1944 : 365 856
7e	1944-1945 : 362 464	1945 : 367 048
8e	1945-1946 : 330 941	1946 : 342 966

Développement des cultures de céréales dans tout le pays

Toutes les données en hectares

	1934	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
oment 'hiver . .	57 165	67 752	46 337	61 035	68 498	75 109	79 784	57 325	76 970
oment de rintemps.	9 608	13 511	31 161	26 140	23 267	25 197	18 693	40 546	16 882
igle 'hiver . .	14 242	13 371	8 999	12 409	12 702	14 602	12 980	11 097	13 328
igle de rintemps.	1 400	1 262	1 274	1 627	1 619	1 605	1 466	2 017	1 719
eautre. .	11 961	12 474	10 419	12 394	15 766	18 933	18 980	14 172	15 824
teil . . .	7 036	6 328	5 900	7 826	10 982	11 395	11 190	8 777	10 748
ïs. . . .	809	1 155	1 402	2 634	3 177	4 073	4 538	5 202	4 041
ge d'hiver	1 082	2 955	2 884	4 647	8 289	10 752	11 463	10 833	13 395
ge de rintemps.	3 086	4 927	8 254	13 049	13 821	15 614	17 123	20 932	16 990
oine . .	10 145	13 123	21 469	32 243	34 165	38 230	41 343	44 158	39 909
rrasin et utres . .	72	48	147	64	55	65	21	15	6
lange de éréales ourragères	—	—	—	—	—	914	1067	1 463	1 538
otal . .	116 606	136 906	138 246	174 068	192 341	216 489	218 648	216 537	211 350

Production indigène de céréales panifiables

Année	Livraison à la Confédération (w. de 10 t)	Ravitaillement direct (w. de 10 t)	Total (w. de 10 t)	Nombre de cartes de mouture utilisées [1]
1938	16 310	9 030	25 340	119 494
1939	10 100	8 440	18 540	119 210
1940	8 160	8 000	16 160	128 587
1941	12 410	10 020	22 430	160 454
1942	12 730	11 420	24 150	217 018
1943	17 280	11 680	28 960	264 161
1944	17 140	11 900	29 040	260 211
1945	11 260	11 460	22 720	230 000

De tous ces chiffres, il ressort que le rapport entre les cultures des céréales et les autres cultures des champs resta à peu près constant, oscillant autour de 63 % [2]. En revanche, des efforts furent faits pour rétablir l'équilibre entre les céréales panifiables et les céréales fourragères. Jusqu'au début de la guerre, les céréales panifiables, fortement favorisées par les dispositions de la loi de 1932, avaient pris le pas sur les céréales fourragères dont on s'appliqua alors à développer la culture entre 1939 et 1945.

Cependant, malgré le succès du Plan Wahlen, la production nationale en céréales ne suffisait pas à nourrir le pays [3] et c'est pourquoi il fallut prendre d'autres mesures afin d'assurer l'approvisionnement de la population en farine et en pain.

Section 2. L'approvisionnement du pays en blé.

a) Les importations.

C'est au prix d'incroyables difficultés que la Suisse réussit pendant la guerre à maintenir son commerce extérieur avec ses anciens partenaires, que ce fussent des belligérants ou des neutres.

Comparée à celle de la première guerre mondiale, la situation fut plus difficile dès la fin de 1940, au moment de la chute de la France et de l'entrée en guerre de l'Italie. Dès cette époque et jusqu'à la capitulation de l'Italie, la Suisse fut en effet entourée par un double blocus, celui des puissances de l'Axe dont les territoires l'encerclaient complètement et celui des Alliés qui entourait le premier.

[1] Le nombre des cartes de mouture utilisées indique le nombre d'entreprises agricoles gardant des céréales pour le ravitaillement direct.

[2] On ne s'écarta pas de la moyenne de deux tiers considérée comme normale en Suisse.

[3] En temps de paix, la Suisse consommait environ 700 000 tonnes par an de céréales panifiables. *L'économie de Guerre en Suisse. 1939-1948.* Rapport du Département fédéral de l'Economie publique. Berne, 1951, p. 194.

Dès septembre 1939, il ne fut pour ainsi dire plus possible d'importer des céréales des pays européens. Il fallut faire appel à celles de l'Amérique et des pays d'outre-mer, ce qui accumula encore des difficultés à cause de la guerre maritime.

La situation devenait tellement difficile que le Conseil fédéral dut prendre des mesures énergiques dont la principale fut la réintroduction, le 15 novembre 1940, du monopole d'importation [1]. Cette mesure s'imposait et comme pendant la première guerre, seule la Confédération serait capable de négocier les achats, d'en imposer l'emploi et la répartition.

La question des transports était l'une des plus difficiles à résoudre. En vertu de la loi fédérale du 1er avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables [2], le Conseil fédéral était chargé de prendre des mesures pour assurer les transports en cas de blocus ou de guerre. Il créa alors l'Office de guerre pour les transports qui devait s'occuper de toutes les questions touchant aux transports et négocier avec les gouvernements étrangers à ce sujet.

Le Département politique fut également chargé de négocier avec les pays voisins pour obtenir d'eux une reconnaissance de la situation spéciale de la Suisse, et de se renseigner auprès des gouvernements anglais et américain sur les possibilités d'obtenir du tonnage en cas de guerre.

A l'issue de ces pourparlers, la Suisse put obtenir quelques ports (Anvers et Gand, Sète, Marseille et au besoin Bordeaux, Gênes, Vado Ligure, Savone, Venise et Trieste). Mais en plus, il fallait des bateaux et au lieu d'en acheter, ce qui était difficile à cette époque d'après-crise [3], on en affréta 15 unités (115 000 tonnes) auprès d'une compagnie grecque. On acheta en outre 901 wagons pour le transport des marchandises par terre.

L'entrée en guerre de la Grèce, en novembre 1940, modifia la situation, d'autant plus que l'Italie exigeait que les pavillons grecs soient remplacés par ceux d'un Etat neutre. Il ne resta plus alors qu'à créer un droit maritime suisse et un pavillon suisse, ce qui fut fait par l'arrêté du 9 avril 1941 sur la navigation maritime sous pavillon suisse [4].

Après la défaite de la France et l'entrée en guerre de l'Italie, la Suisse craignit que les navires grecs ne lui soient enlevés. Elle put cependant en garder 10 et en acheter 4 autres jusqu'à concurrence d'un tonnage total de 115 000 tonnes non soumis à séquestration. A ces navires s'ajoutaient ceux des entreprises privées, la Compagnie suisse pour la navigation S. A. à Bâle, la Suisse-Atlantique S. A. à Lausanne, la Mari-

[1] ROLF. 1940, 1870.
[2] ROLF. 1938, 309.
[3] La Suisse était en outre trop inexpérimentée dans le domaine maritime pour se créer une flotte à ce moment.
[4] ROLF. 1941, 365.

time suisse S. A. à Genève et la Nautilus S. A. à Lugano, qui furent utilisés suivant le principe de l'affrètement par voyage.

L'accès de la Méditerranée était fermé aux navires grecs qui devaient décharger à Lisbonne ou Leixoes. En outre, pour comble de malheur, 4 sur 7 des navires des compagnies privées furent détruits par des mines ou des torpilles ou s'échouèrent. Comme les ports français étaient interdits par l'accord d'armistice, il fallut organiser des services-navettes entre le Portugal, l'Espagne et Gênes.

Dès le printemps 1942 jusqu'au milieu de 1944, il était plus facile d'acquérir des bateaux mais beaucoup plus difficile d'obtenir des « navycerts », de sorte que les navires étaient inutiles. Avec la capitulation de l'Italie, ses ports furent fermés à la Suisse qui put alors utiliser celui de Marseille.

Après le débarquement, le trafic par la France cessa et ce pays prit des mesures contre la Suisse jusqu'en février 1945 [1]. Il fallut organiser parfois des transports par camion et notamment en 1944 pour amener 1623 tonnes de marchandises en souffrance à Grenoble.

Pendant toute la durée de la guerre, la Suisse dut en outre envoyer un total de 629 051 wagons vides dans 17 pays différents pour y chercher les marchandises nécessaires à son approvisionnement.

A ces difficultés dues aux moyens de transport insuffisants s'en ajoutaient d'autres dues aux conditions que posaient les puissances étrangères. Aucune des parties belligérantes ne voulait que les marchandises exportées en Suisse passent ensuite à l'ennemi, d'où une série de négociations ardues au cours desquelles le Département politique fédéral fit toujours tout pour le respect de la neutralité helvétique.

Dès le début de la guerre et même avant, des accords de transit avaient été signés avec les puissances voisines afin d'assurer le ravitaillement du pays. La Suisse, pour défendre sa neutralité aussi bien que son économie, posa le principe du maintien des relations économiques minima avec tous ses anciens partenaires commerciaux. Il lui était indispensable de pouvoir importer aussi bien le fer, le charbon et les engrais chimiques allemands que les matières premières et les denrées alimentaires des Alliés ou des pays d'outre-mer.

Pour atteindre ce résultat, il fallut mener une politique d'équilibre qui n'alla pas sans heurts suivant l'évolution des événements militaires. Dès que l'Allemagne eut remporté quelques victoires, elle exigea notamment que les relations commerciales entre la Suisse et les Alliés soient rompues et se mit à faire pression sur elle en bloquant les livraisons de charbon. De son côté, la Grande-Bretagne qui, après la défaite française, restait seule en guerre contre l'Axe, accentua les mesures de

[1] Le gouvernement français décréta le blocus contre la Suisse sous prétexte que la France faisant désormais cause commune avec les Alliés, le système du blocus devait être remanié (*L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948.* Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne, 1951, p. 131).

blocus instaurés dès la fin de 1939 avec les « certificats de garantie » et les « navycerts » en arrêtant 19 navires dont les cargaisons de fer, de charbon et de céréales étaient destinées à la Suisse. Elle imposa des conditions toujours plus dures en supprimant les « navycerts » et en instaurant le système des demandes suisses d'importation motivées qu'il fallait remettre régulièrement aux autorités du blocus. Après la signature de l'accord germano-suisse du 18 juillet 1941, par lequel la Suisse accordait un crédit de 850 millions de francs à l'Allemagne, en échange duquel elle obtenait des livraisons régulières de fer et de charbon, la Grande-Bretagne prit des mesures de rétorsion en bloquant les livraisons de matières premières susceptibles d'être utilisées directement ou indirectement par l'ennemi. Les céréales et les matières fourragères échappèrent cependant à cette restriction. Quand les Etats-Unis entrèrent en guerre après Pearl Harbour, la Grande-Bretagne, se sentant plus forte, interdit la vente sur les marchés alliés des produits suisses où la part des marchandises ennemies dépassait le 5 % de la valeur du produit.

Les relations se tendirent avec les Alliés en été 1942 et les négociations économiques furent rompues. Pour éviter que la Suisse n'exportât encore plus en Allemagne, ils interdirent, le 22 avril 1943, l'octroi de tout nouveau permis pour les envois en provenance d'outre-mer et destinés à la Suisse. Les importations suisses de céréales et de denrées alimentaires furent touchées par cette mesure et le Conseil fédéral décida la reprise des pourparlers.

Les exportations suisses vers l'Allemagne ayant repris en été 1943, une quantité de maisons suisses furent mises sur les listes noires alliées. Le Conseil fédéral interdit alors aux entreprises suisses de prendre des engagements quelconques avec des représentants étrangers (4 novembre 1943).

Pendant ce temps, les relations avec l'Allemagne s'étaient tendues parce que ce pays était en retard sur ses livraisons et avait dépassé ses crédits de 300 millions de francs. Après des menaces allemandes qui se heurtaient à la ténacité de la Suisse, celle-ci réussit à obtenir le contingentement de ses exportations de guerre à 80 % des quantités de l'année précédente (23 juin 1943).

Les Alliés exigèrent alors la réduction des exportations suisses vers l'Allemagne et un accord fut signé, le 19 décembre 1943, par lequel la Suisse obtenait un contingent de 350 000 tonnes de denrées alimentaires et fourragères pour le premier semestre de 1944 ainsi que la revision des listes noires.

Le 24 mars 1944, un accord fut signé avec l'Allemagne sur la base de la réciprocité des livraisons (la Suisse ne livrerait rien à l'Allemagne si elle n'en recevait rien). Les Alliés exigèrent, dès la confirmation de leurs victoires et la libération de la France, l'arrêt complet des exportations suisses vers l'Allemagne. La Suisse refusa mais les réduisit. L'Allemagne

ne livrant plus de charbon, la Suisse cessa de lui livrer de l'électricité puis d'autoriser le transit vers l'Italie.

Finalement, un protocole fut signé, le 28 février 1945, avec l'Allemagne qui s'engageait à livrer ce qu'elle pourrait. Le 8 mars 1945, la Suisse concluait avec les Alliés l'Accord Currie qui consacrait la levée du blocus et autorisait un transit de 220 wagons par jour à travers la France [1].

Pendant les années 1942 à 1944, les contingents annuels accordés par les Alliés avaient été de 400 000 tonnes de céréales panifiables et presque autant de céréales fourragères. Ce contingent n'avait cependant jamais pu être importé faute de moyens de transport. Pour l'année 1945, l'Accord Currie prévoyait une quote de 300 000 tonnes.

Après la fin de la guerre, parce qu'on croyait toutes les difficultés surmontées, la discipline se relâcha et c'est alors que les réserves suisses de céréales tombèrent à leur niveau le plus bas.

Malgré tout, la Suisse avait réussi sans trop de mal à conserver ses relations commerciales avec ses anciens partenaires. En dépit des difficultés et des interruptions d'importation [2], on réussit tout de même à faire entrer dans le pays les quantités suivantes de céréales panifiables et de farine [3] :

Importations de céréales panifiables et de farine

Année	(Toutes les données en wagons de 10 tonnes) Froment	Seigle	Farine panifiable	Total
1938	40 664	1135	8	41 807
1939	45 305	244	10	45 559
1940	37 075	713	47	37 835
1941	22 571	1640	44	24 255
1942	38 807	37	268	39 112
1943	24 815	324	158	25 297
1944	7 654	421	192	8 267
1945	16 874	485	106	17 465

[1] Avant la guerre, les importations moyennes journalières étaient de 440 wagons de denrées alimentaires et de 1625 wagons de matières premières. (*L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948*, Rapport du Département fédéral de l'économie publique, Berne, 1951, p. 99.)

[2] En 1940-1941, la Suisse ne reçut pas de blé pendant huit mois consécutifs, en 1943, pendant cinq mois, et en 1944 pendant huit mois. Avec les autres interruptions plus brèves, on obtient un total de vingt-huit mois pendant lesquels les importations furent interrompues de 1939 à 1945. (*L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948*. Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne, 1951, p. 193.)

[3] *Idem*, p. 203.

b) Les réserves.

La loi sur le blé de 1932 prévoyait des réserves de l'ordre de 80 000 tonnes, mais dès que la situation internationale s'assombrit définitivement en 1938, on se rendit compte qu'il fallait prendre des mesures pour augmenter les capacités de stockage du pays.

C'est ainsi que le 25 août 1939, un arrêté du Conseil fédéral [1] décida que les permis d'importation pour le froment et le seigle destinés à la mouture ne seraient délivrés qu'aux moulins de commerce qui s'étaient engagés par convention à constituer dans le pays une réserve permanente en plus des stocks prescrits par la loi de 1932. L'Administration fédérale des blés, qui avait été incorporée à l'Office de guerre pour l'alimentation, était chargée de tâches ressortissant à l'économie de guerre. En plus du monopole d'importation qui lui fut attribué le 15 novembre 1940 [2], elle était chargée de constituer des réserves et de réglementer l'emploi des céréales.

Durant les premiers mois de la guerre, on réussit encore à importer de l'excellent blé des Etats-Unis, d'Argentine, de Hongrie, d'URSS, d'Australie et du Canada, et du blé dur en suffisance pour fabriquer des pâtes alimentaires pendant toute la guerre. Cependant, à mesure que les importations devenaient plus difficiles, on se rendit compte de l'importance des réserves et surtout des silos qui étaient en nombre insuffisant.

Leur construction avait déjà été prévue en 1932, mais par suite des mesures d'économie dues à la crise, elle avait été ajournée. En mars 1939, un crédit de 2 500 000 francs fut accordé à cet effet, mais du fait de la mobilisation générale, on dut retarder les travaux. Enfin, trois silos purent être mis en service au printemps 1940. Le manque de matériaux de construction qui suivit conduisit à la construction de silos en bois, très perfectionnés cependant. D'autre part, la pénurie de sacs et de jute, malgré l'importation de 4 millions de sacs de jute au début de la guerre, obligea l'Administration des blés à entreposer le blé en vrac.

Le perfectionnement des installations de magasinage qui coûtèrent environ 12 millions de francs à la Confédération, mais qui permirent de stocker très rapidement 13 000 wagons supplémentaires, sauva de la destruction de très grosses quantités de blé étranger qui était arrivé en Suisse plus ou moins avarié à cause d'un long entreposage au Portugal dû au blocus de la Méditerranée.

Outre ces silos et entrepôts construits par la Confédération, un effort supplémentaire fut réclamé de la part des meuniers. Une ordonnance du 8 mars 1941 [3] les obligea à loger gratuitement, en plus des stocks prévus par la loi, du blé étranger ou indigène en remplacement des

[1] ROLF. 1939, 741.
[2] ROLF. 1940, 1870.
[3] ROLF. 1941, 272.

quantités prélevées sur les réserves de guerre. Ce blé restait propriété de la Confédération.

Une autre, du 16 février 1943 [1], les obligea à loger gratuitement, à titre de réserve obligatoire fédérale, une quantité de céréales panifiables étrangères et indigènes égale au tiers de leur contingent de base annuel [2]. Un sixième au moins de cette réserve obligatoire fédérale devait être composé de farine bise et de farine blanche dans une proportion conforme au taux de blutage [3].

Enfin, une partie des réserves suisses de blé fut stockée pendant un certain temps en Italie au début de la guerre, alors que les silos suisses étaient encore insuffisants. Il y eut à un certain moment 10 000 wagons répartis dans les entrepôts de Gênes et d'autres villes, qui purent tous être rapatriés, malgré l'entrée en guerre de l'Italie.

Section 3. L'orientation de la consommation.

Pour utiliser le mieux possible les quantités de céréales dont on disposait, il fallut prendre, au cours de la guerre, toute une série de mesures, afin d'éviter des abus de toutes sortes et d'obtenir une répartition équitable de la farine et du pain, ces denrées primordiales sur lesquelles la population se rabattit lorsqu'elle manqua d'autres vivres.

a) La farine.

Dès septembre 1939, le taux de blutage de la farine fut porté à 80 % [4]. Il fut ensuite augmenté à 85 % [5] en novembre 1940, puis à 90 % en septembre 1941 [6]. Ce dernier taux fut maintenu ensuite pendant toute la guerre jusqu'au mois d'octobre 1945, lorsqu'une ordonnance décida qu'il serait désormais fixé par la section du ravitaillement en céréales de l'Office fédéral de guerre pour l'alimentation, et en novembre, le taux de blutage était ramené à 88 %.

Pour économiser le froment, il fallut ainsi introduire une certaine proportion de seigle et même d'orge dans la farine panifiable. C'est par une ordonnance du 21 février 1941 qu'une proportion de 5 % de seigle fut pour la première fois introduite dans les céréales destinées à la fabrication de la farine [7]. Une nouvelle ordonnance du 24 février 1942 y ajoutait une proportion de 10 % d'orge [8]. La proportion de céréales

[1] ROLF. 1943, 132.
[2] Ce contingent était calculé d'après le débit moyen de farine de ces moulins entre le 1er juillet 1937 et le 30 juin 1939. (ROLF. 1942, 763.)
[3] Cette clause sur la farine fut déjà abolie le 16 octobre 1945. (ROLF. 1945, 881.)
[4] ROLF. 1939, 1039.
[5] ROLF. 1940, 1975.
[6] ROLF. 1941, 1072.
[7] ROLF. 1941, 234.
[8] ROLF. 1942, 189.

étrangères (orge et seigle) incorporées dans la farine panifiable resta à ce maximum de 15 % jusqu'en novembre 1942 [1] pour osciller ensuite entre 5 et 10 %.

D'autres mesures pour restreindre la consommation durent être prises, notamment le rationnement de la farine en octobre 1940 [2] et les restrictions apportées à la fabrication de la farine blanche [3] dont le rapport avec la fabrication totale de farine fut élevé respectivement de 5 à 10 % puis 11, 13 et 15 %.

Le prix de la farine blanche fut en outre élevé considérablement par rapport à celui de la farine bise pour éviter la diminution de la qualité de cette dernière et pour permettre aux meuniers d'en réduire le prix avec leur marge de bénéfice, et par conséquent le prix du pain.

Les chiffres suivants illustrent fort bien ces écarts de prix [4] :

Date	Farine blanche et semoule par 100 kg	Farine panifiable (farine bise) par 100 kg
	Fr.	Fr.
15 décembre 1938	34.—	31.—
22 septembre 1939	41.—	31.—
1er avril 1940	43.50	33.50
1er juillet 1940	48.50	33.50
1er septembre 1940	55.50	35.50
1er décembre 1940	62.—	35.50
1er avril 1941	70.—	39.50
1er septembre 1941	80.—	39.50
1er novembre 1941	100.—	39.50
1er mars 1942	120.—	39.50
1er juillet 1942	125.—	46.25
1er septembre 1943	125.—	43.55
15 octobre 1945	125.—	35.30
1er juin 1946	125.—	33.95
1er mars 1947	125.—	32.95

Enfin, dès le début de la guerre, il fut interdit d'utiliser la farine blanche pour la fabrication d'articles de boulangerie d'un poids supérieur à 100 grammes [5].

D'autres mesures furent encore prises pour éviter des gaspillages inutiles. Mentionnons surtout l'obligation pour les producteurs de livrer leurs récoltes à la Confédération (à part celles qu'ils conservaient pour

[1] ROLF. 1942, 1124.
[2] ROLF. 1940, 1685.
[3] ROLF. 1939, 1039 et 1468 ; 1941, 1072 ; 1943, 135.
[4] *L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948.* Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne, 1951, p. 202.
[5] ROLF. 1939. 1121.

leurs propres besoins) et l'interdiction d'emploi pour l'affouragement des produits de la mouture [1].

Enfin, des dispositions analogues furent prises pour la semoule et les fins finots de blé dur dont le taux d'extraction passa de 65 à 82 %. Pour ne pas trop diminuer la qualité des pâtes alimentaires « supérieures », on limita le taux d'extraction de la mouture des blés durs qui étaient affectés à leur fabrication.

Dès le début des hostilités, l'arrêté du Conseil fédéral du 19 septembre 1939 [2] ordonna l'établissement par l'Administration des blés d'un échantillon-type de l'unique espèce de farine bise que les meuniers étaient autorisés à fabriquer. Les moulins devaient s'y conformer et n'avaient pas le droit de moudre des farines plus claires ou plus foncées.

Les mauvaises expériences faites pendant la guerre de 1914 incitèrent les autorités à ordonner en outre le blocage de la clientèle des meuniers qui furent tenus de livrer leur farine panifiable à leur clientèle habituelle qui, elle-même, dut s'approvisionner chez ses fournisseurs d'antan [3]. Ces livraisons ne pouvaient se faire que pour satisfaire les « besoins normaux » qui furent fixés dans la même ordonnance au sixième des quantités vendues ou achetées entre le 1er juillet 1938 et le 30 juin 1939. Jusqu'à l'entrée en vigueur du rationnement du pain, la proportion définissant les « besoins normaux » alla en diminuant constamment. Non seulement les ventes de farine furent contingentées par l'Office de guerre pour l'alimentation, mais encore les quantités de céréales panifiables que les meuniers pouvaient mettre en œuvre furent restreintes en proportion des quantités qu'ils moulaient avant la guerre [4].

Les associations de meunerie créèrent en outre des offices de compensation régionaux qui avaient pour tâche de compenser les excédents et les déficits de farine. Ainsi put être obtenue pendant toute la durée de la guerre une répartition équitable du travail entre les différents moulins.

Grâce à toutes ces mesures, il fut possible d'économiser chaque année environ 12 000 wagons de céréales panifiables et pendant les cinq années que dura la guerre, une quantité de céréales correspondant à la consommation d'une année fut épargnée.

b) Le pain.

A cause de la fabrication de la farine bise, la population fut naturellement obligée d'accepter un pain qui devenait de plus en plus noir à mesure que le taux de blutage augmentait. On avait craint que la

[1] ROLF. 1939, 1039.
[2] ROLF. 1939, 1039.
[3] ROLF. 1939, 1121.
[4] Ces proportions étaient également fixées par l'Office de guerre pour l'alimentation.

consommation de ce pain diminuerait, mais ce fut le contraire qui se produisit à cause de la pénurie des autres denrées.

Les craintes qu'avaient exprimées certains hygiénistes à propos de la digestibilité ne se réalisèrent pas non plus, malgré l'augmentation de la proportion de son dans la farine [1]. Tenant compte des réactions psychologiques des consommateurs, les autorités prirent soin de ne jamais annoncer l'augmentation du taux de blutage que quelque temps après que la nouvelle farine était entrée dans la fabrication du pain et que la population avait pu s'habituer au nouveau pain. Si la méthode inverse avait été adoptée, la population se serait plainte de maux d'estomac à chaque augmentation du taux de blutage. C'est ce qui arriva lorsqu'il fut permis pour la première fois, en 1943 [2], de mélanger des pommes de terre à la farine du pain. La législation en vigueur prescrivait d'annoncer la mesure avant qu'elle ne fût mise en pratique, et immédiatement, de nombreux consommateurs se plaignirent de maux d'estomac. Il fut cependant facile de prouver que les plaintes s'étaient élevées avant que des pommes de terre ne fussent véritablement incorporées au pain ! L'incorporation de pommes de terre dans la fabrication du pain fut d'abord facultative, puis devint une obligation [3] au début de 1944. Elle redevint facultative dès le mois de mars 1945 [4] et fut abrogée en 1948 [5]. Les pommes de terre ou la purée de pommes de terre entraient à raison de 20 % dans les composants du pain qui devait être désigné comme « pain de pommes de terre ».

Pour restreindre la consommation, les autorités édictèrent, comme pendant la guerre de 1914, l'interdiction de vendre le pain frais. C'est dès l'entrée en guerre de l'Italie, à un moment où les importations de céréales étaient interrompues, que cette interdiction entra en vigueur [6]. Le délai de vingt-quatre heures fut prolongé à quarante-huit heures en octobre 1940 [7] et fut à nouveau réduit à un jour en mai 1944 [8]. L'interdiction de vendre du pain frais fut abrogée le 15 octobre 1945 [9] en même temps que les prescriptions qui réglaient la forme et le poids du pain ainsi que celles sur la fabrication des pains spéciaux.

Cette vente retardée du pain n'alla pas sans difficultés, car les boulangers étaient obligés de séparer les pains des différents jours et n'avaient souvent pas de locaux assez grands. C'est pourquoi les com-

[1] Le son est riche en cellulose peu assimilable, ce qui avait donné naissance à ces craintes.
[2] ROLF. 1943, 235 et 393.
[3] ROLF. 1944, 107.
[4] ROLF. 1945, 168.
[5] ROLF. 1948, 781.
[6] Ordonnance du 27 juin 1940 interdisant de vendre du pain n'étant pas vieux de 24 heures.
[7] ROLF. 1940, 1789.
[8] ROLF. 1944, 327.
[9] ROLF. 1945, 858.

munes furent tenues d'en mettre à leur disposition [1]. Les boulangers devaient en outre tenir des registres et se soumettre à des contrôles. Les articles contenant du lait, du beurre et des œufs ainsi que la pâtisserie et les gâteaux garnis ou fourrés bénéficièrent de mesures de faveur, les premiers pouvant être vendus après vingt-quatre heures et les seconds tout frais.

Si les boulangers subissaient certains inconvénients de ce fait, ils en retiraient tout de même des avantages puisqu'ils pouvaient toujours vendre leur vieux pain.

Cependant, quand le pain fut finalement rationné, dès le 16 octobre 1942 [2], des voix s'élevèrent pour dire que puisque chaque habitant avait droit à une ration de pain donnée, il était bien égal que le pain soit vendu frais ou non. Les autorités maintinrent cependant l'interdiction de vente du pain frais, malgré ces protestations et celles des boulangers qui se plaignaient du surcroît de travail qu'entraînait pour eux l'obligation de tenir un registre de panification. Il y eut alors de nombreux cas de fraude qui durent être réprimés par les cours pénales de l'économie de guerre [3].

Cependant, il est hors de doute que l'interdiction de vente du pain frais permit d'économiser considérablement et qu'au moment où les rations de pain n'étaient que de 200 à 225 grammes par jour, elles n'auraient pas été suffisantes si l'on avait pu acheter le pain frais. En outre, elle eut des avantages d'ordre hygiénique qui se manifestèrent notamment par la diminution de la carie dentaire.

Alors que les récoltes indigènes étaient soumises à la livraison obligatoire, un problème se posa lors du rationnement du pain, celui des producteurs-consommateurs. Le ravitaillement direct qui était pour eux une obligation, en vertu de la loi de 1932, devint un droit inappréciable.

Ils furent tout d'abord autorisés à garder pour leur ménage les quantités de grain pour lesquelles ils avaient droit à la prime de mouture, à savoir 200 kilos de grain nu ou 300 kilos de grain brut par personne et par année. Cependant, dès le 1er juillet 1943, cette quantité fut ramenée à 175 kilos de grain nu et 250 kilos de grain brut. Les producteurs-consommateurs n'avaient alors pas droit aux cartes de rationnement pour le pain tant qu'ils couvraient eux-mêmes leurs propres besoins. Ceux qui ne les couvraient qu'en partie pouvaient se procurer des coupons pour les rations manquantes [4].

[1] ROLF. 1940, 1789.

[2] ROLF. 1942, 964. La clientèle des boulangeries avait été auparavant bloquée pendant une semaine, tout le monde étant obligé de s'approvisionner chez son boulanger habituel (ROLF. 1942, 939).

[3] *L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948.* Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne. 1951, pp. 196-197.

[4] ROLF. 1942, 964.

Ainsi donc, grâce à toutes ces mesures et surtout au développement des cultures, la Suisse put s'alimenter sans trop de difficultés pendant toute la guerre. Quoique soumise à des circonstances extérieures plus graves que pendant la première guerre mondiale, elle bénéficia, par rapport à cette première expérience, des leçons qu'elle avait tirées au cours des années 1914-1919 et du cadre tout préparé que représentait la loi sur le blé de 1932.

En outre, le Plan Wahlen d'extension des cultures permit d'obtenir un développement rationnel de toute l'économie suisse qu'on n'avait pas eu en 1914, alors que tout avait été à créer et que les autorités avaient été complètement prises au dépourvu, notamment en ce qui concernait l'approvisionnement du pays en céréales.

La guerre de 1939 à 1945 prouva une fois encore combien il était nécessaire de prendre des dispositions de sécurité, et en ce sens on peut dire que les principales mesures de la loi de 1932 (réserves, encouragement à la culture) s'avérèrent sages et efficaces. Cependant, dans les années qui suivirent la fin des hostilités, après l'abolition des mesures d'économie de guerre, il fallut modifier certaines dispositions du régime de 1932. L'expérience des années quarante allait être utile à cet égard.

CHAPITRE II

LA RÉORGANISATION DU RÉGIME DU BLÉ

Dès la fin de la guerre et jusqu'en 1950 environ, le Conseil fédéral prit toute une série de mesures afin de démobiliser l'économie de guerre.

C'est ainsi que ses pouvoirs extraordinaires ayant été restreints le 6 décembre 1945 [1] et complètement abolis le 18 décembre 1950 [2], les mesures d'économie de guerre qui se fondaient sur eux furent progressivement supprimées. Dans le domaine de l'approvisionnement du pays en céréales panifiables, les dispositions sur la livraison obligatoire des céréales indigènes, le droit des producteurs de garder du blé pour leurs besoins, l'interdiction de la vente du pain frais, la limitation de la fabrication et de l'emploi de la farine blanche, le rationnement de la farine, du pain et des pâtes alimentaires, l'incorporation d'orge au blé et de pommes de terre au pain et la constitution par les meuniers de stocks minima de céréales panifiables furent abolies.

La production de blé s'étant considérablement accrue dans le monde entre 1946 et 1949, l'offre dépassant même parfois la demande, il semblait qu'une situation normale allait pouvoir être rétablie, d'autant plus que les prix du blé et les taux du fret baissaient régulièrement.

La guerre de Corée qui éclata en été 1950 vint anéantir l'optimisme général. Plusieurs pays se mirent à constituer des stocks importants. Les pays exportateurs se virent obligés de réglementer strictement la répartition de leur blé entre les différents importateurs. Les licences d'exportation, le contingentement, les listes de priorité réapparurent comme pendant la guerre. La conséquence en fut une hausse des prix, aggravée encore par les récoltes insuffisantes des principaux pays producteurs : le Canada, l'Inde, l'Argentine et l'Australie.

Le conflit coréen s'étant encore aggravé, il s'ensuivit une pénurie de bateaux qui provoqua une hausse des taux du fret.

Or en juillet 1951, au moment où le Conseil fédéral publia son message sur « la prorogation des mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays en céréales panifiables » [3], quatre catégories de mesures prises pendant la guerre restaient en vigueur :

[1] ROLF. 1945, 1027.
[2] ROLF. 1950, 1539.
[3] FF. 1951, II, 576.

— des dispositions sur la centralisation de l'achat et de l'importation des céréales panifiables (monopole) ;
— sur le magasinage, la répartition, l'emploi et la mouture du blé tendre et du blé dur ;
— sur la réglementation des prix de la farine et du pain ;
— sur la surveillance de l'exportation de farine et de pain.

Vu la situation incertaine résultant des événements politiques internationaux, le Conseil fédéral proposait dans ce message de promulguer un arrêté complétant la Constitution et prorogeant les mesures d'économie de guerre qui subsistaient, soit un « additif constitutionnel » provisoire, en attendant le règlement définitif de la question du blé, mesure qui s'avérait nécessaire, puisque la validité des arrêtés fondés sur les pleins pouvoirs allait expirer le 31 décembre 1952.

La commission du Conseil national, réunie à Nyon les 16 et 17 novembre 1951, décida de différer l'examen de ce projet et d'inviter le Conseil fédéral à lui soumettre un rapport sur la possibilité de reviser à temps la loi de 1932 et de résoudre ainsi la question du blé. Le Conseil fédéral s'exécuta et publia ce rapport le 22 février 1952 [1].

Deux possibilités s'offraient donc à ce moment :
— la revision de la loi fédérale du 7 juillet 1932, sans rapport avec les mesures exceptionnelles prises pendant la guerre mais qui pourrait en adopter quelques-unes des meilleures à titre définitif ;
— la prorogation des mesures d'économie de guerre subsistantes, fondées sur les pleins pouvoirs, pour lesquelles il n'existait par conséquent aucune base constitutionnelle et qui seraient incluses dans un « additif constitutionnel » d'une durée temporaire. Leur prorogation n'était imposée que par la nécessité d'entretenir des réserves suffisantes et de réduire le prix du pain.

Les Chambres désiraient une revision immédiate de la loi sur le blé et la prorogation de certaines mesures d'économie de guerre à la fin de l'année seulement, alors que le Conseil fédéral préférait la solution de l'additif constitutionnel provisoire qui permettrait d'élaborer dans le calme les dispositions de la nouvelle loi. De toute façon, la revision de la loi sur le blé ne pourrait pas se faire en un clin d'œil. Les travaux préparatoires avaient commencé en 1948 déjà et leur résultat avait été un avant-projet qu'on avait soumis au Département fédéral de justice et police qui avait lui-même rédigé cinq avis consultatifs. Un deuxième avant-projet allait être soumis à la commission d'experts puis aux cantons, ce qui durerait bien deux mois, et au train dont allaient les choses, les Chambres ne pourraient en être saisies avant la session d'automne.

Finalement, le Conseil fédéral restant sur ses positions, sa solution l'emporta. L'additif constitutionnel fut examiné en premier, adopté et même prorogé, alors que la loi nouvelle était élaborée calmement.

[1] FF. 1952, I, 460.

§ 1. Le régime provisoire de l'additif constitutionnel

Section 1. L'additif constitutionnel du 26 septembre 1952.

Dans son message sur « la prorogation des mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays en céréales panifiables », daté du 31 juillet 1951 [1], le Conseil fédéral exposait les raisons qui le poussaient à prolonger les quatre catégories de mesures prises pendant la guerre, qui formaient à son avis un tout indissoluble :

— le monopole devait être maintenu encore quelque temps, car seul l'Etat pouvait assurer d'une manière certaine l'approvisionnement du pays en blé et, vu les difficultés qui s'annonçaient (certains pays exportateurs avaient l'intention de contrôler leurs exportations), il était préférable de s'en tenir à la centralisation des importations plutôt que de la supprimer pour la réintroduire quelque temps après du fait de nouvelles difficultés. Le monopole était du reste une mesure indispensable tant qu'il faudrait régler la mouture et l'emploi du blé ;

— de même, les règles sur le magasinage, la répartition et l'emploi des céréales panifiables, qui découlaient du reste du monopole, devaient être maintenues, car l'administration ne pouvait pas vendre au hasard le blé importé et devait le répartir d'une manière équitable entre tous les intéressés. Enfin, si les dispositions sur les prix et l'emploi du blé étaient abolies, les meuniers chercheraient immédiatement à fabriquer de la farine de plus en plus blanche pour développer leurs ventes. Les dispositions tendant à réduire le prix du pain seraient compromises [2]. Il était également nécessaire de maintenir l'interdiction d'utiliser le blé panifiable pour l'affouragement du bétail ;

— il fallait aussi conserver les mesures réglant les prix de la farine et du pain, basées sur l'arrêté du 1er septembre 1939 [3], si l'on ne voulait pas assister à une très forte hausse des prix de ces denrées et à une concurrence effrénée des meuniers qui les conduirait à produire des farines toujours plus blanches pour arriver finalement à la disparition totale de la farine bise dont se nourrissaient 40 % environ des consommateurs qui seraient alors obligés de se rabattre sur le pain blanc beaucoup plus coûteux. Si l'on supprimait ainsi les dispositions sur le taux de blutage, cela entraînerait en outre un accroissement des quantités de blé mises en œuvre, qui serait de

[1] FF. 1951, II, 576.

[2] Ces constatations s'appliquaient également au blé dur et à la fabrication des pâtes alimentaires.

[3] ROLF. 1939, 825.

l'ordre de 50 000 tonnes par an, d'une valeur de 30 millions de francs à payer surtout en dollars. On ne pouvait se permettre un pareil gaspillage ;

— de même il fallait maintenir les prescriptions sur l'exportation du pain et de la farine si l'on ne voulait pas voir ces aliments être achetés et consommés à l'étranger pour leur bas prix et sur le dos des consommateurs suisses. Enfin les sûretés à fournir par les meuniers, introduites pendant la guerre, devaient être maintenues tant que des mesures d'économie de guerre subsisteraient.

Pour faire ressortir l'« unité organique » de ces mesures qui avaient été prises en vertu des pleins pouvoirs et qu'il fallait par conséquent légaliser si l'on voulait les maintenir, le Conseil fédéral proposait de les grouper toutes dans un article unique complétant la Constitution et lui conférant à lui-même le pouvoir de les proroger et de les modifier au besoin. Cet arrêté constituerait ainsi l'additif constitutionnel désiré.

Ces propositions se heurtèrent à de fortes oppositions aussi bien dans l'économie privée qu'au Parlement.

La presse et surtout les importateurs de céréales s'élevèrent contre le maintien du monopole d'importation. Le 9 juillet 1949 et le 6 février 1950, la Bourse des blés de Zurich avait déjà adressé des mémoires à la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères pour demander l'abrogation du monopole d'importation. Le 21 juillet 1951, elle lui adressa un nouveau mémoire et finalement le chef du Département fédéral de l'économie publique convoqua les requérants qui réaffirmèrent la nécessité d'abolir le monopole, puisque les conditions normales du commerce étaient revenues. Le 12 janvier 1952, ils adressèrent au Département de l'économie publique un plan dans lequel ils se déclaraient disposés à reprendre une partie de la réserve fédérale de blé à condition que le droit d'importation soit attribué exclusivement à 29 importateurs auprès desquels les meuniers seraient obligés de s'approvisionner. Le Conseil fédéral repoussa ces propositions qui revenaient en somme à substituer au monopole de l'Etat un monopole privé pour lequel aucune base constitutionnelle n'existait et qui feraient encore augmenter les charges des consommateurs puisqu'elles leur attribuaient les frais de magasinage.

Peu après, le 22 février 1952, le Conseil fédéral publia son rapport à la commission du Conseil national sur la prorogation des mesures d'économie de guerre [1], dans lequel il faisait part de l'échec des pourparlers avec les importateurs. Le 20 mars, la commission du Conseil national vota par 6 voix contre 5 une proposition invitant le Conseil fédéral à poursuivre ses pourparlers « afin de résoudre au mieux les problèmes soulevés par le projet du 31 juillet 1951 ». Le Conseil fédéral

[1] FF. 1952, I, 460.

accepta, mais les négociations n'aboutirent pas et les meuniers firent savoir à la commission qu'il valait mieux maintenir le monopole tant qu'on ne pourrait pas abolir les dispositions réglant les prix de la farine et du pain. La commission se réunit alors encore une fois, le 27 mai 1952, pour prendre acte de l'impasse.

La commission du Conseil national, comme les importateurs de céréales, trouva que le maintien du monopole était difficilement admissible, puisque le peuple s'était déjà prononcé deux fois contre cette institution, en 1926 et en 1929. Mais elle élevait encore d'autres objections au projet du gouvernement :

Elle s'étonnait de la lenteur des travaux de revision de la loi sur le blé et estimait que certaines des dispositions proposées par le Conseil fédéral pourraient être incorporées à la nouvelle loi. Elle n'était pas d'accord avec toutes ses allégations et estimait par exemple que la consommation du pain bis en Suisse [1] n'était pas aussi importante qu'il le disait et surtout que c'étaient les milieux aisés qui s'en nourrissaient principalement, d'où il ressortait qu'une élévation du prix de ce pain aurait été parfaitement supportable.

Cependant, sur ces questions, elle ne s'était pas prononcée par un vote, et en somme, quant au fond, était d'accord avec le gouvernement. C'était plutôt à la forme juridique de l'arrêté qu'elle en avait. Le Conseil fédéral avait proposé, dans son message comme dans son rapport complémentaire (que le rapporteur français de la commission qualifiait de « document entièrement négatif ») [2], de grouper les dispositions à proroger dans un arrêté complétant la Constitution et non dans un arrêté soumis à la clause d'urgence, car, à son avis, on ne pouvait pas invoquer l'article 89 *bis* de la Constitution, qui réglemente les cas d'urgence. La commission avait déjà formulé des réserves à ce sujet lors de ses premières séances des 16 et 17 novembre 1951 et avait voté à titre indicatif par 10 voix contre 4 en faveur d'un arrêté urgent. Finalement, quand elle se réunit, le 27 mai 1952, pour prendre acte de l'échec des pourparlers avec les importateurs, elle décida qu'il fallait entrer en matière et proposa au Conseil national d'adopter les suggestions du Conseil fédéral tout en leur donnant la forme adoptée pour la prorogation du contrôle des prix, à savoir un arrêté fédéral complétant la Constitution, pour une durée déterminée, et donnant à la Confédération le droit d'édicter, par une loi soumise au référendum, des prescriptions tendant à compléter provisoirement le régime fondé sur l'article 23 *bis* de la Constitution. Ainsi la compétence de légiférer ne serait pas attribuée au Conseil fédéral, comme celui-ci le proposait, mais on adopterait le système normal pour l'élaboration des lois. Cette nouvelle solution permettrait en outre à l'Assem-

[1] 10 % à Genève et au Tessin, 20 % dans le canton de Vaud (cf. Bull. sten. N 1952, 342).

[2] Bull. sten. N. 1952, 342.

blée d'édicter n'importe quelle prescription complétant l'article 23 *bis* dans le cadre du nouvel arrêté, alors que suivant le projet du Conseil fédéral, seules les mesures édictées pendant la guerre auraient pu être maintenues et modifiées au besoin.

L'inconvénient de ce système serait cependant que l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions serait retardée et qu'il faudrait prolonger jusqu'au 30 septembre 1953 les prescriptions subsistant encore le 31 décembre 1952. En outre, il faudrait promulguer des lois nouvelles alors que le pays en était déjà saturé.

Enfin, la commission proposait que ce régime provisoire soit valable jusqu'au 31 décembre 1957, car il fallait que la mise en chantier d'un arrêté d'exécution et son application vaillent la peine et ne doivent pas être abrogées après deux ans et demi seulement.

Malgré tout, la commission ne perdait pas de vue l'élaboration de la revision de la loi de 1932 et elle était unanime pour affirmer à nouveau [1] que la prorogation ne devait pas ralentir les travaux de revision. C'est pourquoi elle déposait un postulat invitant le Conseil fédéral à en accélérer le rythme.

Au cours de la discussion sur l'entrée en matière, plusieurs voix s'élevèrent contre cette méthode de compléter la Constitution par des dispositions provisoires. M. Duttweiler proposa même que le projet soit renvoyé au Conseil fédéral, mais les deux rapporteurs et M. Rubattel, conseiller fédéral, intervinrent alors pour combattre cette suggestion. Tout le conflit naissait du fait que M. Duttweiler considérait que la situation était normale et qu'il n'y avait par conséquent pas besoin de complément provisoire de la Constitution, alors que le Conseil fédéral estimait au contraire qu'on vivait « des temps périlleux » [2].

Au vote, 120 députés votèrent pour l'entrée en matière contre 11 en faveur du renvoi proposé par M. Duttweiler [3].

Au cours de l'examen du projet article par article, une proposition de renvoi de M. Duttweiler fut repoussée par 126 voix contre 9 et une autre suggestion du même député qui proposait d'abolir le monopole d'importation du blé dur fut repoussée par 128 voix contre 8 [4].

L'ensemble du projet d'arrêté, tel qu'il était proposé par la commission, fut adopté par 132 voix contre 10 [5].

[1] Elle avait déjà voté, le 20 mars 1952, une proposition invitant le Conseil fédéral à déposer « dès que possible » un projet de revision de la loi de 1932 (Bull. sten. N. 1952, 342).

[2] Intervention de M. Rubattel, le 12 juin 1952 (Bull. sten. N. 1952, 356).

[3] Bull. sten. N. 1952, 357.

[4] L'abolition du monopole d'importation du blé dur aurait eu des conséquences désastreuses vu la possibilité d'utiliser ce blé comme le blé tendre pour la fabrication de farine. Les meuniers auraient alors pu fabriquer autant de farine blanche qu'ils auraient voulu et la vendre à un prix inférieur à celui de la farine blanche moulue avec du blé tendre. Tout le système se serait alors effondré.

[5] Bull. sten. N. 1952, 363.

Enfin, le Conseil national adopta deux postulats de la commission, l'un demandant au Conseil fédéral d'examiner si l'Administration fédérale des blés ne pourrait pas être rattachée au Département fédéral de l'économie publique plutôt qu'à celui des finances et des douanes [1], et l'autre priant le Conseil fédéral d'accélérer la revision de la loi sur le blé [2].

Par 26 voix contre 0, le Conseil des Etats accepta le projet, le 24 septembre 1952, tout en ayant décidé que les mesures d'économie de guerre à proroger le seraient jusqu'au 31 décembre 1953 au lieu du 30 septembre 1953 [3]. Il adopta également les vues exprimées par le Conseil national dans ses deux postulats, quoiqu'il n'eût pas à se prononcer expressément là-dessus [4].

Le texte adopté était le suivant [5] :

« La Confédération peut édicter des prescriptions destinées à compléter temporairement le régime fondé sur l'article 23 *bis* de la Constitution.

Ces dispositions concernent :

a) L'importation, le magasinage, la répartition, l'emploi et la mouture des céréales panifiables (y compris le blé dur) ;

b) la fabrication, la cession, l'acquisition, l'emploi, le prix et l'exportation des produits de la mouture des céréales panifiables (y compris le blé dur) ainsi que du pain ;

c) les sûretés à fournir par les exploitants de moulins de commerce. »

La question fut soumise au corps électoral, le 23 novembre 1952, en même temps qu'un arrêté fédéral prorogeant temporairement le contrôle des prix mais sur une base réduite [6]. C'est surtout cette dernière question qui agita l'opinion, mais de toute manière, les électeurs ne montrèrent pas beaucoup d'enthousiasme et 803 276 d'entre eux seulement (sur 1 423 658) se donnèrent la peine d'aller voter.

A une très forte majorité, ils acceptèrent la prorogation du monopole.

[1] La commission s'était demandé si ce n'était pas de cette anomalie datant des divergences entre MM. Schulthess et Musy au moment de la grande lutte à propos du monopole que provenait la lenteur de la revision de la loi de 1932.

[2] Bull. sten. N. 1952, 364.

[3] Bull. sten. E. 1952, 290.

[4] Votes finaux : le 26 septembre 1952 au Conseil national : unanimité de 145 voix (Bull. sten. N. 1952, 641). Le 29 septembre 1952 au Conseil des Etats : 30 voix contre 1 (Bull. sten. E. 1952, 311). Un postulat n'a pas besoin pour être transmis au Conseil fédéral de l'approbation des deux Chambres (ni même d'une).

[5] ROLF. 1952, 1083. Le deuxième article de l'arrêté contenait la liste des dispositions qui, n'ayant pas été abrogées au 31 décembre 1952, restaient en vigueur jusqu'à la fin de 1953.

[6] Il s'agissait également là d'un additif constitutionnel provisoire.

Voici les résultats détaillés de ce scrutin [1] :

Cantons	Résultats Oui	Non	Majorités
Zurich	115 431	46 151	Oui
Berne	96 990	22 046	Oui
Lucerne	25 106	10 595	Oui
Uri	3 734	1 142	Oui
Schwyz	5 710	3 717	Oui
Unterwald-le-Haut	1 484	1 238	Oui
Unterwald-le-Bas	2 126	1 234	Oui
Glaris	5 048	1 752	Oui
Zoug	4 416	2 085	Oui
Fribourg	13 510	3 599	Oui
Soleure	23 033	4 746	Oui
Bâle-Ville	32 768	5 535	Oui
Bâle-Campagne	15 202	3 570	Oui
Schaffhouse	10 691	2 889	Oui
Appenzell Rhodes-Extérieures	3 452	5 628	Non
Appenzell Rhodes-Intérieures	935	748	Oui
Saint-Gall	34 840	17 105	Oui
Grisons	15 394	4 999	Oui
Argovie	48 686	20 388	Oui
Thurgovie	22 184	8 430	Oui
Tessin	13 589	2 121	Oui
Vaud	37 467	9 374	Oui
Valais	11 439	4 258	Oui
Neuchâtel	16 546	2 559	Oui
Genève	23 765	2 135	Oui
Total	583 546	188 044	19 cantons et 5 demi-cantons acceptants, un demi-canton rejetant.

Même maintenant on peut encore s'étonner de ces résultats, de cette majorité massive. Alors qu'en 1926 le peuple avait rejeté par 372 049 voix contre 366 507 et par 14 cantons contre 8 le projet d'article constitutionnel légalisant le monopole et qu'il avait accepté en 1929 par 461 176 voix contre 228 357 et par 18 cantons et 6 demi-cantons contre 1 l'article 23 *bis* de la Constitution abolissant le monopole, il acceptait en 1952 à la majorité de 583 546 voix contre 188 044 et à la quasi-unanimité des cantons (un demi-canton rejetant : Appenzell Rhodes-Exté-

[1] FF. 1952, III, 805.

rieures) un projet prorogeant le monopole. La faible participation au scrutin [1] montrait évidemment que le public ne s'intéressait plus beaucoup à cette question qui avait été l'objet de tant de polémiques vingt-cinq ans auparavant. Il ne s'embarrassait certes pas non plus de scrupules juridiques, puisqu'il acceptait le procédé anormal de l'additif constitutionnel provisoire, qui complétait la Constitution par des dispositions qui lui étaient contraires comme le monopole que l'article 23 *bis* voté en 1929 par le peuple avait expressément exclu.

Le Conseil fédéral interprétait pour sa part ce résultat comme signifiant que le peuple suisse avait reconnu la nécessité d'une intervention de l'Etat dans l'économie du pays et des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie qu'elle pouvait apporter.

Section 2. Le détail du régime provisoire.

L'additif constitutionnel adopté, il fallait édicter des mesures pour le mettre en pratique. Le 10 février 1953, le Conseil fédéral publia un message à ce sujet, dans lequel il exposait les grands principes qui le guidaient [2].

Les années 1954 à 1957 devaient être considérées comme une période de transition pendant laquelle l'économie de guerre serait progressivement démobilisée, ce qui devait être expressément prévu dans le nouvel arrêté d'exécution. Enfin, pour que tout se passe sans heurts, il faudrait tenir compte des conséquences de ces abolitions et par conséquent procéder dans l'ordre inverse de celui qui avait été adopté pendant la guerre pour la mise en vigueur des mesures subsistant encore en 1952, et qui venaient d'être prolongées. Ainsi donc, le monopole serait supprimé en dernier lieu après l'abolition de la péréquation des prix de la farine et du pain et celle des prescriptions de mouture.

Cela n'était évidemment pas du goût des importateurs et des meuniers qui avaient déjà fait savoir au gouvernement, en décembre 1952, qu'à leur avis, la suppression du monopole n'entraverait pas le maintien d'une réserve de céréales et de la péréquation des prix de la farine et du pain.

Comparé à la loi de 1932, le projet du Conseil fédéral contenait des dispositions tout à fait nouvelles, comme le contingentement de la meunerie, les différents types de farine, la péréquation des prix et les autorisations pour l'exportation. D'autres innovaient : celles qui avaient trait à la réserve fédérale, aux sûretés des meuniers et aux sanctions pénales. Enfin, la principale disposition du nouveau texte dérogeait complètement à la loi de 1932 : le monopole.

[1] Dans certains cantons, elle n'atteignait même pas le 50 % des électeurs et dans les cantons romands et au Tessin, elle oscillait autour du 40 %.

[2] FF. 1953, I, 337.

Adopté sans opposition pour ainsi dire [1], le projet du Conseil fédéral introduisit dans la législation suisse sur le blé le régime provisoire suivant, valable jusqu'à la fin de 1957 [2] : (nous adoptons la division du texte de l'arrêté pour faciliter l'exposé).

a) *Les céréales panifiables.*

I. *La centralisation des importations* (art. 1 et 2). Malgré l'opposition de certaines organisations privées comme l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union suisse des arts et métiers, les Bourses des blés de Zurich et de Berne, la Fédération des coopératives Migros et l'Association suisse des boulangers, la centralisation des importations, c'est-à-dire le monopole, aux mains de l'Administration fédérale, était maintenue. Les cantons, qui avaient été consultés avant l'élaboration de l'arrêté, comme les organisations privées du reste, avaient été en majorité en faveur du maintien du monopole (10 cantons et 5 demi-cantons) ou en tout cas de l'abolition progressive des mesures d'économie de guerre (7 cantons et 1 demi-canton). Seul, un canton avait été d'accord pour l'abrogation du monopole, à condition que le ravitaillement en blé se fasse tout de même de manière satisfaisante.

Dans son message, le Conseil fédéral avait souligné les avantages du monopole : prix particulièrement favorables à cause des conventions générales conclues avec les pays exportateurs, moins grandes oscillations des cours et plus de sécurité dans le ravitaillement, pas de spéculations. Les pays exportateurs avaient bien le monopole d'exportation et en Europe, la France, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Norvège, la Suède, l'Italie et la Grèce avaient encore le monopole d'importation, alors que l'Allemagne, l'Espagne et le Danemark avaient partiellement libéré leurs importations et que seule, la Belgique avait complètement rétabli la liberté d'approvisionnement. (La comparaison avec les monopoles d'exportation n'était au fond pas très convaincante, comme le fit remarquer le rapporteur français de la commission du Conseil national [3].) Enfin, grâce au monopole, la flotte suisse de haute mer pouvait survivre, parce que l'Administration fédérale accordait la préférence aux bateaux suisses, et de toute façon, le monopole devait être maintenu, en tout cas tant que subsisteraient les dispositions extrêmement compliquées réglant les prix du pain et de la farine.

[1] Unanimité de 27 voix au Conseil des Etats le 18 mars 1953 (Bull. sten. E. 1953, 46) et par 133 voix contre 7 au Conseil national le 17 juin 1953 (Bull. sten. N. 1953, 516).

Votes finaux : unanimité de 29 voix au Conseil des Etats le 19 juin 1953 (Bull. sten. E. 1953, 231) et par 120 voix contre 7 au Conseil national le même jour (Bull. sten. N. 1953, 566).

[2] ROLF. 1953, 1272.

[3] Bull. sten. N. 1953, 489.

Le Conseil fédéral avait encore fait ressortir le rôle que jouaient les négociants suisses en céréales dans l'importation. C'était à eux que s'adressait l'administration quand elle voulait importer et elle leur demandait de lui faire des offres, et quand les contrats étaient conclus, elle leur versait une indemnité. Enfin, quand il fallait livrer les céréales aux moulins, c'était par l'intermédiaire des négociants en blé que cela se faisait. Ce système permettait aux négociants de subsister en attendant le rétablissement de la liberté des importations et ils n'avaient en somme pas à se plaindre.

Les articles 1 et 2 réglant la question de la centralisation des importations furent adoptés sans discussion dans les deux Chambres, malgré les réserves de la commission du Conseil national dont le rapporteur français se demandait si l'on ne devrait pas soumettre isolément la question du monopole au peuple sans lui adjoindre les dispositions sur les prix du pain et de la farine. Pourtant, l'écrasante majorité obtenue au scrutin populaire était claire. Il fallait pour le moment prolonger le monopole. Du reste, les rapporteurs allemands s'empressèrent de souligner que l'article 2 sur la collaboration des importateurs correspondait à l'article 4, alinéa 4 de la loi de 1932. Ce n'était donc pas entièrement neuf.

II. *La réserve* (art. 3 à 5). Le Conseil fédéral fixerait la quantité de céréales panifiables et de blé dur qui devait être mise en réserve. Les moulins de commerce étaient tenus d'en loger gratuitement une certaine partie calculée d'après les quantités qu'ils mettaient en œuvre. Le reste était logé dans les entrepôts de la Confédération. Une indemnité était payée aux moulins qui logeaient plus que leur part, alors que ceux qui en logeaient moins devaient payer une « taxe de remplacement ».

Ces dispositions étaient à peu près les mêmes que celles de la loi de 1932 sauf qu'en 1953, c'était le Conseil fédéral qui fixait la quotité de la réserve, alors qu'en 1932, elle avait été fixée à 80 000 tonnes, et que c'était aussi le gouvernement qui fixait la quotité de la réserve des moulins, alors qu'en 1932, cette part avait été fixée à 40 000 tonnes.

Pendant la guerre, le Conseil fédéral avait fait augmenter la réserve qui diminua ensuite. Le blocus de Berlin et la guerre de Corée avaient poussé le gouvernement à la faire croître jusqu'à 400 000 tonnes (quantité suffisante pour nourrir le pays pendant un an).

Certaines voix s'étaient élevées pour mettre en question la nécessité d'une réserve : d'autres pays qui devaient importer plus de blé se contentaient de réserves plus faibles. Le Conseil fédéral justifiait cependant cette mesure en soulignant la position de notre pays, sans accès à la mer, à la merci des voisins pour son ravitaillement. En cas de crise grave, la mobilisation de l'armée et l'irruption de réfugiés feraient augmenter la consommation du pain, cet aliment de première nécessité, dont la pénurie était la source de famine et de troubles sociaux.

Certains milieux avaient proposé qu'une partie de la réserve soit logée chez des négociants en céréales, mais le Conseil fédéral estimait que

ceux-ci n'avaient pas les installations nécessaires et qu'ils avaient tendance à stocker le blé sur les frontières, dans les centres d'importation, ce qui pourrait avoir des conséquences stratégiques dangereuses. Mieux valait en rester au système qui datait de 1932 et qui avait fait ses preuves.

Apparemment du même avis, les deux Chambres adoptèrent ces articles sans discussion.

III. *La meunerie de commerce* (art. 6 à 11). L'Administration des blés vendait les céréales aux moulins à un prix fixé périodiquement d'après celui des produits de la mouture et en tenant compte des marges de mouture et des indemnités accordées aux négociants en céréales. Chaque moulin avait droit à un contingent de farine ou de fins finots fixé par l'Administration des blés au prorata de ses ventes antérieures [1]. Toute modification, création, augmentation ou cession de contingent, était du ressort de l'Administration des blés. Tout un service de compensation existait entre les moulins qui fabriquaient plus et ceux qui fabriquaient moins que leur contingent. Il se faisait, grâce à des offices régionaux de compensation et un office central de clearing. Le système de compensation était également applicable à la mouture du blé dur.

Des taxes pouvaient être exigées des moulins à blé tendre pour obtenir l'égalisation des marges de mouture.

Les céréales panifiables devaient être mises en œuvre conformément aux dispositions en vigueur et ne pouvaient pas être utilisées pour l'alimentation des animaux.

Enfin, les moulins de commerce devaient fournir des sûretés qui garantissaient l'ensemble des créances de l'Administration des blés et de la Direction générale des douanes.

Toutes ces mesures de contingentement, d'égalisation des marges de mouture et de sûreté des meuniers dataient du temps de guerre. Elles s'appliquaient non seulement au blé tendre, mais également au blé dur, qui, on le sait, peut aussi être employé pour la fabrication de la farine. Si le blé dur n'avait pas été inclus dans ce système, les moulins en auraient moulu tant qu'ils auraient voulu, auraient vendu leur farine moins cher que la farine blanche de blé tendre et auraient provoqué ainsi l'effondrement de tout le système de péréquation des prix de la farine et du pain, introduit pendant la guerre pour obtenir un prix du pain bis aussi bas que possible.

La péréquation de la marge de mouture avait déjà été reconnue nécessaire en 1935 et cette année-là, une taxe compensatoire avait été instituée en vertu de l'arrêté fédéral du 13 avril 1933 prolongeant les mesures prises pour atténuer la crise agricole [2]. Cette taxe avait pour but d'égaliser le prix de revient de la farine, quelle que soit l'importance de l'entreprise qui la fabriquait. Elle subsista pendant la guerre et après, et

[1] Cf. article 1 de l'ordonnance d'exécution II du 21 décembre 1953 (ROLF. 1953, 1290).

[2] ROLF. 1933, 243.

en 1953, 258 moulins sur 305 en bénéficiaient. Il fallait la maintenir si l'on ne voulait pas voir les petits moulins de commerce déroger aux dispositions sur la mouture et désorganiser tout le système dans le seul but de survivre.

Enfin, les sûretés des moulins (le tiers du montant de la réserve) avaient été diminuées par rapport à 1932 (valeur de la réserve) à cause de l'augmentation des réserves logées dans les moulins, qui avaient passé de 40 000 à 155 000 tonnes [1], et de l'augmentation considérable des prix du blé depuis 1939.

Quant aux entreprises qui utilisaient les céréales panifiables pour la fabrication de produits comme l'amidon, les farines pour enfants, les produits pour potages, etc. (art. 12), les dispositions sur la meunerie de commerce ne leur étaient pas applicables et l'Administration des blés leur livrait les céréales aux conditions qu'elle fixait de cas en cas.

Tous ces articles furent adoptés sans difficulté. Cependant la question des contingents fut assez longuement discutée au Conseil national à cause d'un amendement que proposait le député M. Eisenring, qui voulait que les moulins de commerce qui s'étaient rendus coupables d'infraction aux mesures d'économie de guerre n'aient pas droit à l'augmentation des contigents. M. Eisenring souligna que certains moulins avaient fait d'énormes bénéfices pendant la guerre en ne respectant pas les prescriptions de mouture. M. Rubattel, conseiller fédéral, lui répondit que bien que cette proposition soit attrayante au point de vue de l'équité, elle finirait par provoquer encore plus d'injustices si elle était appliquée, car il serait difficile de tracer une limite et alors il y aurait toujours des meuniers qui échapperaient à cette interdiction. L'amendement Eisenring fut alors rejeté par 80 voix contre 30 [2].

b) *La farine et le pain.*

I. *Fabrication* (art. 13 à 19). Les meuniers pouvaient fabriquer avec le blé tendre de la farine mi-blanche ou de la farine bise, qui devaient correspondre à un échantillon type au taux d'extraction fixé par l'Administration des blés. Celle-ci faisait prélever des échantillons dans les moulins et auprès de leur clientèle et les soumettait à l'appréciation d'une commission de huit membres, qui statuait définitivement. Les dispositions sur la couleur de la farine s'appliquaient également aux

[1] La répartition de la réserve de 400 000 tonnes se faisait en principe de la manière suivante : 132 000 tonnes dans les silos et entrepôts de l'Administration des blés, 23 000 tonnes dans des magasins loués par l'administration, 155 000 tonnes logées gratuitement par les moulins, 45 000 tonnes logées par les moulins moyennant payement d'une indemnité, et 45 000 tonnes dans des silos occupés provisoirement (silos de transbordement, entrepôts des CFF, etc.). Cf. message du Conseil fédéral sur le ravitaillement du pays en céréales panifiables, 10 février 1953 (FF. 1953, I, 351).

[2] Bull. sten. N. 1953, 509.

farines moulues dans les moulins à façon pour les producteurs-consommateurs. La fabrication de farines spéciales plus foncées que la farine blanche était autorisée, celle de la semoule, des fins finots et des fins finots spéciaux de blé dur était soumise aux dispositions fixées par l'Administration des blés. Le mélange et le tamisage des farines n'était pas autorisé. Les meuniers devaient tenir une comptabilité et des registres permettant de connaître leurs clients et les denrées qui leur avaient été livrées. En plus, ils devaient tenir les contrôles et établir les rapports prévus par la loi de 1932.

Toutes ces dispositions furent également adoptées sans discussion. Et pourtant, les discussions lors de l'entrée en matière avaient montré en premier lieu que les prescriptions de mouture avaient été souvent violées. En effet, d'après le rapport du Département des finances et des douanes pour 1952, il y avait eu 114 cas de meuniers dénoncés pour inobservation de ces prescriptions, des instructions pénales contre 6 fabricants de pâtes alimentaires qui avaient été condamnés à rembourser 159 000 francs de bénéfices illicites, etc. Les fraudes dans ce secteur avaient porté sur 525 tonnes et correspondu à un détournement de 400 000 francs [1].

Ensuite, il était clair que la consommation de pain bis avait énormément diminué dans tout le pays et plus particulièrement en Suisse romande et au Tessin. On en était même venu à la situation paradoxale que c'étaient les classes aisées de la population qui préféraient le pain bis, alors que les classes modestes jetaient leur dévolu sur le pain mi-blanc.

Presque toutes les associations qui avaient été consultées avaient du reste exprimé leur opposition au maintien de ces mesures (sauf l'Union syndicale, l'Union des paysans et l'Union des sociétés coopératives de consommation). Les cantons avaient été du même avis et le canton de Vaud avait été jusqu'à dire : « Le désir de conserver un pain bon marché pour les économiquement faibles est donc devenu un mythe. » [2]

Malgré tout, ces mesures furent votées parce qu'elles allaient être abolies après la suppression de la péréquation des prix, comme l'avait annoncé le Conseil fédéral, et qu'il fallait procéder prudemment en tenant compte des autres facteurs de la vie économique du pays (contrôle des loyers, caisse de compensation pour le lait et les produits laitiers) [3].

II. *Politique des prix* (art. 20 à 22). Le système de la péréquation des prix était maintenu, c'est-à-dire que la farine blanche, la semoule et les fins finots spéciaux, considérés comme articles de luxe, étaient grevés d'un supplément de prix dont le produit servait à réduire celui du pain bis et des pâtes alimentaires ordinaires. Comme nous l'avons vu dans

[1] Cf. Bull. sten. N. 1953, 492.
[2] Cf. FF. 1953, I, 341.
[3] Cf. Bull. sten. N. 1953, 498.

le chapitre précédent, ce système avait fait monter très haut le prix de la farine blanche, alors que celui du pain restait modeste. Pourtant, huit ans après la fin de la guerre, il semblait avoir été à fin contraire, puisque c'étaient les classes modestes qui commandaient le pain mi-blanc et les classes aisées qui préféraient le pain bis. Les pauvres payaient en somme pour faire baisser le prix du pain des riches.

C'étaient ces considérations qui avaient conduit la plupart des organisations économiques et les cantons à s'opposer au maintien de ces mesures. Mais le Conseil fédéral restait prudent et dans ce nouvel arrêté étaient déjà exclues les contributions de la caisse fédérale pour l'abaissement du prix du pain [1]. De même, pour permettre à la démobilisation de l'économie de guerre de se faire calmement et sans heurts, il était prévu que la fixation des principes régissant les prix de la farine, des fins finots, du pain et des pâtes alimentaires serait de la compétence du Conseil fédéral qui tiendrait compte de l'évolution du coût de la vie. C'était le Département de l'économie publique qui fixerait alors les prix de la farine et du pain.

III. *Vente, emploi et exportation de la farine.* Le prix fort bas de la farine bise, comparé à ceux plus élevés des matières fourragères, avait encouragé certains paysans à l'utiliser pour l'affouragement du bétail. De même, certains pays voisins auraient pu être tentés d'acheter notre farine bise pour les mêmes raisons. C'est pourquoi le nouvel arrêté prohibait ces pratiques qui ruinaient tout l'édifice. Ces mesures devaient rester en vigueur tant que seraient maintenues les prescriptions visant à abaisser artificiellement les prix de la farine.

Par contre, l'interdiction de donner du pain au bétail était supprimée, ne répondant plus à aucune nécessité.

c) *Autres dispositions.*

Les articles 28 à 43 de l'arrêté comprenaient toute une série de dispositions sur le contrôle, les sanctions pénales et administratives et la procédure administrative, qui accompagnent forcément toute législation de ce genre. Comme ces dispositions étaient assez claires par elles-mêmes, qu'elles n'avaient pas donné lieu à discussion aux Chambres et qu'elles sortaient quelque peu du cadre de cette étude, nous ne les étudions pas en détail.

d) *Dispositions finales.*

Les articles 44 à 48 régissaient les questions en relation avec l'application de l'arrêté. C'est ainsi que l'Administration des blés restait subordonnée au Département fédéral de l'économie publique pour la mise en

[1] La caisse fédérale avait dépensé en gros 367 millions de francs à cet effet, de 1939 à 1952.

vigueur de cet arrêté, alors que juridiquement elle faisait partie du Département fédéral des finances et des douanes. Le rapporteur français de la commission du Conseil national rappela à ce propos le postulat adopté par les deux Chambres en 1952 et demandant la fin de cette anomalie. Ce fut en vain. Il brisa également une lance en faveur de l'accélération de la revision de la loi sur le blé.

Les Chambres eurent cependant plus de succès en faisant adopter un article supplémentaire, le numéro 46, enjoignant le Conseil fédéral d'abroger successivement les dispositions de l'arrêté découlant encore de l'économie de guerre et de faire annuellement rapport sur ces mesures d'abrogation.

Enfin, la durée de l'arrêté fut fixée jusqu'au 31 décembre 1957.

Ainsi entra en vigueur un texte de loi suspendant l'application des dispositions correspondantes de la loi de 1932. Il y eut alors une véritable dualité de législations introduite ainsi, qui devait durer jusqu'à l'abolition totale des mesures prises pendant la guerre.

§ 2. La tentative de revision de l'article 23 *bis* de la Constitution fédérale

Section 1. Le projet du Conseil fédéral.

Après l'entrée en vigueur du régime provisoire, il fallut décider comment on allait reviser le régime du blé. Fallait-il refaire l'article 23 *bis* de la Constitution ou simplement remanier la loi de 1932 ? Dès 1948, une commission d'experts avait été chargée d'étudier la question et ses travaux avaient duré jusqu'en 1952. Elle était arrivée à la conclusion qu'il fallait refondre totalement la législation d'avant-guerre, y compris l'article 23 *bis* de la Constitution, parce que ce texte ne permettrait pas d'introduire dans la législation certaines dispositions devenues nécessaires comme la libre fixation par le Conseil fédéral du prix de vente du blé indigène ou la perception de nouvelles contributions pour assurer un financement mieux équilibré de tout le système. En outre, l'article 23 *bis* de 1929 n'était pas assez clair sur certains points comme la possibilité d'édicter des prescriptions de mouture et de prix ou de maintenir certaines dispositions prises pendant la guerre.

Se fondant sur un avant-projet rédigé par le Département fédéral des finances et des douanes, le Conseil fédéral présenta un projet pour un nouvel article 23 *bis* dans un message à l'Assemblée fédérale, daté du 13 janvier 1956 [1].

En voici le texte :

Art. 23 *bis*

« [1] La Confédération assure le ravitaillement du pays en blé.

[1] FF. 1956, I, 65.

» [2] Elle encourage la culture du blé de bonne qualité ; elle achète le blé indigène panifiable à des prix qui en permettent la culture ; elle règle l'emploi du blé indigène et en fixe les prix de vente. Elle assure l'existence de réserves suffisantes de blé et réglemente l'importation et l'emploi du blé étranger et de la farine panifiable ; ce faisant, elle s'appuie sur la collaboration de l'économie privée. Elle prend des mesures visant à maintenir une meunerie forte et décentralisée. Elle sauvegarde les intérêts des consommateurs et peut édicter, à cet effet, des dispositions concernant les prix et la fabrication, tout en tenant compte des professions intéressées.

» [3] A ces fins, la Confédération peut accorder des allocations et percevoir des contributions pour couvrir une partie des dépenses occasionnées par le ravitaillement en blé.

» [4] Les dispositions d'exécution sont édictées par voie législative ; elles peuvent, au besoin, déroger à la liberté du commerce et de l'industrie. »

Cet article, fort différent de l'article 23 *bis* de 1929, se divisait donc en quatre parties correspondant à ses alinéas : d'abord un mandat général accordé à la Confédération, puis des directives sur la législation sur le blé, ensuite la base financière du nouveau régime et enfin une clause prévoyant que les dispositions d'exécution pourraient au besoin déroger à la liberté du commerce et de l'industrie.

On aurait naturellement pu aussi ne prévoir qu'un texte élémentaire attribuant des compétences à la Confédération, mais certaines organisations économiques n'auraient pas vu cette initiative d'un très bon œil [1], craignant l'accaparement par les pouvoirs publics de trop de compétences. Du reste, l'article 23 *bis* de 1929, lui-même très détaillé, était entré dans les mœurs, et certaines catégories de gens n'auraient pas pu s'habituer à un texte plus abstrait. Mais il ne fallait pas verser dans l'excès contraire et inclure dans la Constitution des dispositions qui, à vues humaines, seraient susceptibles de modifications. C'est pourquoi le Conseil fédéral avait adopté ce texte de compromis entre la délégation générale de compétences et une énumération limitative d'attributions.

D'autre part, on ne pouvait pas se fonder sur les textes législatifs entrés en vigueur depuis 1933 pour adopter les mesures nécessaires, comme le préconisait la Fédération des coopératives Migros. C'est ainsi que la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 [2] dans laquelle la législation sur le blé était expressément réservée, ne fournissait pas une base juridique suffisante. Il en allait de même de la loi du 30 septembre 1955

[1] Notamment l'Union suisse du commerce et de l'industrie, les Bourses du blé de Berne et Zurich et la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros. Cf. FF. 1956, I, 70.

[2] ROLF. 1953, 1095.

sur la préparation de la défense nationale économique [1] qui ne permet de prendre des mesures qu'en période troublée, et de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 sur les mesures de défense économique envers l'étranger dont la validité était limitée au 31 décembre 1956 [2].

La nécessité d'un nouvel article constitutionnel ayant été admise, il fallait encore en justifier les dispositions, ce que le Conseil fédéral faisait dans son message du 13 janvier 1956.

Le premier alinéa, expliquait-il, donnait à la Confédération « la compétence générale pour légiférer » et allait beaucoup plus loin que l'article de 1929. C'était donc la Confédération et non les cantons, qui pourrait agir et en plus, la distinction était faite entre « l'autonomie privée et la sphère d'activité d'Etat », ce dernier pouvant prendre des mesures destinées à encourager l'activité privée ou, au contraire, à la restreindre et à la diriger. Combiné avec le 2e et le 4e alinéas, le premier permettait encore à la Confédération de se substituer à l'initiative privée, mais toujours en l'écartant le moins possible de la liberté du commerce et de l'industrie.

Les termes « ravitaillement du pays en blé » devaient être compris dans leur sens le plus large : en effet, les domaines dans lesquels la Confédération avait le droit de légiférer n'étaient pas limitativement énumérés. Le ravitaillement du pays en blé englobait toutes les mesures qui contribuaient, en temps de paix comme en temps de guerre, à couvrir les besoins en blé du peuple, de l'armée et de certains organismes internationaux comme la Croix-Rouge.

Enfin, ce premier alinéa était destiné à satisfaire l'intérêt général, les intérêts particuliers des consommateurs, des agriculteurs, des meuniers, des négociants et des boulangers lui étant tous subordonnés.

Le blé indigène. Le projet prévoyait l'encouragement de la culture du blé indigène « de bonne qualité », alors que l'ancien article 23 *bis* ne comportait pas cette précision. Comme par le passé, cet encouragement se ferait par la prise en charge du blé suisse à un prix garanti, par le versement d'une prime de mouture aux producteurs-consommateurs et par le soutien accordé à la sélection des semences. Mais pourquoi en somme fallait-il encourager cette culture ? et dans quelle mesure ? Le premier but était le « maintien d'une classe paysanne saine ». Mais il fallait aussi être assuré qu'en cas de crise, une partie au moins des besoins du pays serait couverte. A cet égard, les dispositions de 1929 et de 1932 avaient pleinement rempli leur but. Comme par le passé également, le blé indigène serait payé à un prix en permettant la culture. Pendant la guerre, on s'était écarté du principe de la couverture des frais de production et on avait payé le blé indigène encore plus cher, afin d'en développer la culture. En 1947 et 1948 à nouveau le prix avait

[1] ROLF. 1956, 89.
[2] ROLF. 1954, 1345.

été fixé afin de compenser des pertes dues à la sécheresse ou au mauvais temps ou même de compenser les rendements déficitaires d'autres produits agricoles [1].

En octobre 1953, cependant, la Division de justice déclara que l'article 29 de la loi sur l'agriculture, relatif aux prix, ne pouvait pas s'appliquer au blé et que depuis la suppression des pouvoirs extraordinaires, il fallait en revenir au seul principe de la couverture des frais de production. Ainsi donc, il faudrait alors tenir compte des conditions moyennes de production d'entreprises exploitées rationnellement et n'étant pas situées dans des régions de montagne (le nouvel article ne mentionnait du reste plus les régions montagneuses, étant donné que le principe du supplément accordé à ces régions était reconnu par tous et entré dans les mœurs).

La Confédération pourrait en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour que le blé indigène soit utilisé de manière opportune. Elle pourrait ainsi prescrire toutes sortes de dispositions sur la répartition aux meuniers, la composition des lots de mouture, la fabrication de farine, le magasinage, le traitement, etc. C'était là une chose nouvelle et l'article 23 *bis* de 1929 ne contenait aucune disposition sur l'emploi des céréales du pays.

Enfin, en ce qui concernait le prix de vente du blé indigène, la Confédération aurait désormais toute liberté pour le fixer. Il ne serait plus lié comme en 1929 à la valeur marchande du blé, c'est-à-dire à son prix sur le marché mondial. Le Conseil fédéral estimait qu'ainsi les écarts entre les prix mondiaux et les prix suisses et leurs inconvénients seraient évités.

La réserve. Principe admis et indiscuté, la réserve faisait l'objet de moins de dispositions dans le nouvel article que dans celui de 1929. La réserve devrait simplement être « suffisante », c'est-à-dire que la Confédération serait libre d'en fixer l'importance. Le Conseil fédéral se verrait attribuer cette fonction et le texte constitutionnel, vague à dessein sur ce point, avait encore l'avantage de tenir secrète l'importance de la réserve en période de crise.

Les modalités de l'entreposage de la réserve ne faisaient l'objet d'aucune disposition du nouveau projet qui se bornait à préciser que la Confédération s'appuierait pour celle-ci comme pour l'importation et l'emploi des céréales étrangères « sur la collaboration de l'économie privée ».

L'importation et l'emploi du blé étranger et de la farine panifiable. Le monopole d'importation des céréales panifiables étrangères, rétabli pendant la guerre, était supprimé, ce qui répondait aux vœux de la plupart des grandes organisations économiques. Pourtant, la Confédération « réglementait l'importation », c'est-à-dire le dédouanement du blé étran-

[1] Cf. FF. 1950, II, 698.

ger. Ainsi désormais elle désignerait les personnes autorisées à dédouaner le blé, elle fixerait les quantités admises, les conditions requises, la nature, la qualité et même la provenance. En outre, elle pourrait acheter et importer elle-même du blé étranger, car « on ne saurait lui refuser » ce droit. Les négociants et les meuniers avaient pris peur de ces intentions et c'est pourquoi l'article constitutionnel prévoyait que la Confédération « s'appuierait » pour ce faire « sur la collaboration de l'économie privée », c'est-à-dire qu'elle devrait donner aux commerçants, aux meuniers, aux entrepôts, aux banquiers et aux assureurs la possibilité de participer à l'importation.

En ce qui concernait la farine panifiable, le monopole était supprimé également, monopole qui avait été prévu expressément en 1919 pour protéger les meuniers contre les farines étrangères à bon marché. Cette suppression se justifiait du fait qu'on ne pouvait créer un monopole d'Etat que quand l'intérêt public l'exigeait. Or, de l'avis du Conseil fédéral, ce n'était manifestement pas le cas pour la farine panifiable. Du reste, le nouvel article 23 *bis* protégeait suffisamment les meuniers par ailleurs et le Parlement introduirait dans la législation une réglementation soumettant l'importation de farine à des permis et des droits de douane efficaces.

Enfin, l'emploi de la farine et du blé étranger était également réglementé par la Confédération qui pourrait édicter des prescriptions restreignant la liberté du commerce et de l'industrie, mais pas plus qu'il ne serait nécessaire (obligation de reprise par les meuniers du blé étranger constituant les stocks fédéraux et qui devrait être renouvelé, interdiction d'affouragement, composition des lots de mouture, etc.).

Le maintien de la meunerie indigène était consacré par une seule phrase qui en attribuait la compétence à la Confédération. En Suisse, les moulins à blé panifiable se divisaient en moulins à façon (880 environ en 1953/1954) qui devaient être maintenus grâce à l'obligation de ravitaillement direct des producteurs-consommateurs, et en moulins de commerce (297 le 1er janvier 1956) [1]. Or, la capacité de ceux-ci n'était utilisée qu'à 50 % environ, de sorte qu'ils se livraient à une concurrence acharnée, qui avait provoqué la fermeture de 73 entreprises entre 1929 et 1955 [2]. Si l'on considérait la situation des pays où la concurrence n'était pas limitée comme les Etats-Unis ou les Pays-Bas, on constatait que le nombre des moulins avait rapidement diminué et qu'ils étaient concentrés à proximité des ports et des grands centres de consommation. Or, cela ne servait à rien de protéger la culture du blé dans le pays ou d'entretenir des réserves si l'on ne pouvait pas compter sur les services de moulins capables de moudre « en tout temps et dans toutes les régions » du pays, le blé qu'on leur livrait. De plus, la concentration des activités

[1] Cf. Message du Conseil fédéral du 13 janvier 1956 (FF. 1956, I, 86).
[2] *Idem.*

de mouture aux mains de quelques entreprises placées dans les grands centres aurait des conséquences stratégiques dangereuses et en cas d'interruption des communications, la distance entre moulins et boulangeries ayant encore été accrue par la concentration meunière, l'approvisionnement du pays en pain serait menacé. Pour toutes ces raisons, il fallait protéger les moulins contre la concurrence et prendre des mesures en vertu de l'article 23 *bis*. Le maintien de la meunerie nationale n'était pas un but en soi, mais faisait partie intégrante du régime du blé. C'est pourquoi il trouvait parfaitement sa place dans l'article 23 *bis*. Le but était donc d'obtenir une meunerie forte et décentralisée, pleine d'activité grâce à une concurrence saine et mesurée limitée par certaines dispositions à adopter dans la loi : restriction des importations de farine panifiable, péréquation totale des frais de transport, péréquation partielle des marges de mouture, réglementation du débit de la farine panifiable, permis et certificats de capacité.

En outre, étant données les obligations gratuites imposées aux meuniers (entreposage d'une part de la réserve fédérale, responsabilité pour la conservation et le renouvellement de cette réserve, utilisation des céréales indigènes de qualité souvent médiocre, collaboration dans le domaine de l'amélioration de la qualité de la farine), les mesures de protection contre la concurrence étrangère aussi bien que contre les compétitions ruineuses se justifiaient parfaitement, alors qu'au contraire, la Constitution ne pouvait pas prévoir de dispositions protégeant les boulangers, comme certains cantons et des associations économiques intéressées l'avaient préconisé, puisque ceux-ci n'avaient à remplir aucune tâche définie dans ce domaine.

Le Conseil fédéral avait étudié la question de l'introduction dans le nouvel article constitutionnel d'une disposition en vue de la protection de la boulangerie mais en était arrivé à la conclusion que c'était inutile vu la situation très différente dont jouissaient les boulangers par rapport aux meuniers.

Les boulangers n'étaient, en effet, soumis à aucune obligation de droit public et n'avaient donc pas les charges financières incombant aux meuniers quoique certaines prescriptions sur la mouture et les prix puissent influencer leur activité.

Enfin, les revendications des boulangers ressortissaient plutôt à la « politique artisanale » et donc à l'article 31 *bis* de la Constitution qu'à la politique du blé de l'article 23 *bis*.

La protection des intérêts des consommateurs était toujours du ressort de la Confédération qui pouvait prendre des « dispositions concernant les prix et la fabrication ». En 1929, on avait adopté le système inventé par le conseiller fédéral Musy, qui consistait à financer presque tout le régime du blé par l'augmentation du droit de statistique perçu sur les marchandises passant la frontière. Or, avec la crise, les prévisions ne se réalisèrent pas et la Confédération eut à en supporter les conséquences.

Au contraire, si l'on mettait les frais du régime à la charge des consommateurs, le prix du pain mi-blanc augmenterait de 18 centimes et celui du pain bis de 16 centimes, d'autant plus que la production indigène avait augmenté et que les importations et la consommation avaient diminué. Il fallait donc adopter un compromis et répartir équitablement les frais entre la Confédération et les consommateurs, ce qui serait possible grâce au troisième alinéa de l'article 23 *bis* qui prévoyait de nouvelles contributions. Toutefois, certains principes devraient être appliqués pour cette répartition : le prix du pain ne devrait pas être augmenté mais rester juste et stable, la Confédération devrait assumer une part convenable de ces frais et on créerait des types de farine et de pain différents, afin « d'atténuer et de nuancer la participation des consommateurs à la couverture des dépenses ».

La protection des consommateurs touchait encore les populations montagnardes dont le nouvel article ne faisait pas mention comme l'ancien, et certaines professions comme les boulangers et les fabricants de pâtes alimentaires (« tout en tenant compte des professions intéressées »). Elle avait aussi pour but d'obtenir la fabrication d'un pain physiologiquement sain, comme le désiraient des experts en matière d'alimentation, l'Association suisse des patrons boulangers-pâtissiers, l'Alliance des sociétés féminines suisses et le Service suisse du peuple et du soldat.

La couverture des dépenses. Le système de financement du régime du blé instauré en 1929 avec l'augmentation du droit de statistique n'avait pas donné satisfaction. Le droit de statistique n'avait pas rapporté ce qu'on en escomptait, et l'extension de la production avait nécessité des sommes toujours plus importantes. En outre, avec la baisse des prix du blé sur le marché mondial, le « surprix » accordé au blé indigène était devenu toujours plus grand. Pendant la guerre, les consommateurs contribuèrent plus que par le passé au financement du régime, mais après la fin des hostilités, les déficits de l'Administration des blés étaient restés très élevés (63 700 000 fr. en 1952, 45 200 000 fr. en 1953 et 57 100 000 fr. en 1954) [1].

Si l'on avait réintroduit le système de 1932, alors que la production des céréales avait encore augmenté ainsi que le « surprix », la charge de la Confédération aurait atteint le chiffre exagéré de 80 millions de francs.

D'aucuns avaient proposé d'augmenter le droit de statistique, mais cela aurait été insuffisant et c'est pourquoi le nouvel article 23 *bis* prévoyait que la Confédération pourrait fixer le prix de vente du blé indigène et pas obligatoirement au niveau de celui du blé étranger de qualité équivalente. En outre, une partie du « surprix » serait imputée aux consommateurs selon les besoins. Le nouvel article prévoyait éga-

[1] Cf. message du Conseil fédéral du 13 janvier 1956 (FF. 1956, I, 101).

lement le prélèvement de nouvelles contributions [1]. Sur la base du 3e alinéa du nouvel article pourraient être perçues des taxes sur la farine blanche et sur le magasinage, pour l'égalisation de la marge de mouture et sur les ventes de farine. Toutes ces contributions ne devaient couvrir qu'une partie des frais, le reste étant à la charge de la Confédération qui utiliserait notamment le produit du droit de douane sur le blé.

Enfin, la Confédération pourrait verser certaines allocations pour assumer les responsabilités que lui donnaient les deux premiers alinéas du nouvel article.

Les dispositions d'exécution faisaient aussi l'objet d'un alinéa du nouvel article. Il était prévu que les Chambres devraient édicter les principales dispositions du nouveau régime sous la forme d'une loi ou d'un arrêté fédéral soumis au référendum pour que le peuple aussi puisse décider s'il voulait donner son avis.

En outre, les dispositions de la loi pourraient déroger « au besoin » à la liberté du commerce et de l'industrie, mais toute dérogation devrait être expressément formulée dans un acte législatif, et de toute façon, « l'Etat ne saurait restreindre l'activité privée plus qu'il n'est nécessaire ».

Section 2. La discussion du projet aux Chambres fédérales.

Le projet de nouvel article 23 *bis* passa ensuite devant les Chambres. Le Conseil des Etats en entreprit la discussion le 20 mars 1956 et le Conseil national le 12 juin. Dans les deux Chambres, le débat sur l'entrée en matière fit apparaître de fortes oppositions aux intentions gouvernementales. Au Conseil des Etats, une proposition de M. Spühler suggéra que le projet soit renvoyé au Conseil fédéral qui serait chargé d'étudier la prorogation du régime provisoire et de supprimer ou d'atténuer le contingentement des moulins « afin d'éviter un renchérissement du prix du pain » [2]. Il fut repoussé par 33 voix contre 3 [3] lors du vote sur l'entrée en matière. Au Conseil national, une proposition de M. Schütz demanda le renvoi au Conseil fédéral qui serait également chargé d'étudier la question de la prorogation du régime provisoire « combinée avec l'assouplissement du contingentement » et une autre de M. Grendelmeier demanda qu'on n'entre tout simplement pas en matière [4]. Au vote, la proposition Schütz fut repoussée par 97 voix contre 66 et celle de M. Grendelmeier par 115 voix contre 9 [5].

[1] Le Conseil fédéral désirait se limiter à des prestations destinées uniquement à couvrir partiellement les dépenses (cf. FF. 1956, I, 102).
[2] Bull. sten. E. 1956, 33.
[3] Bull. sten. E. 1956, 54.
[4] Bull. sten. N. 1956, 161.
[5] Bull. sten. N. 1956, 190.

De même que dans les commissions, des débats animés s'étaient engagés, de même plusieurs orateurs prirent la parole pour défendre leur point de vue. Trois questions étaient particulièrement débattues : le monopole, le contingentement des moulins et les prix.

Les partisans du monopole déclarèrent que le Conseil fédéral avait beau jeu de proclamer la situation normale pour obtenir l'abolition du monopole, alors que d'autre part, il l'estimait périlleuse quand il fallait obtenir l'achat de nouvelles armes [1]. En outre, on ne pouvait presque plus parler de situation anormale en ce qui concernait le monopole, puisque depuis 1915, ce régime avait subsisté pendant trente ans, alors que le système de la liberté du commerce des céréales n'avait été appliqué que de 1929 à 1940.

En ce qui concernait le contingentement des moulins, qui pourtant n'était pas prévu dans le projet d'article 23 *bis*, les orateurs qui le condamnaient estimaient qu'il était impliqué dans ce texte et les déclarations du Conseil fédéral dans son message du 13 janvier. Puisque, de l'avis du Conseil fédéral, on était revenu à une situation normale, ce contingentement ne se justifiait plus, car il limitait la liberté du commerce et de l'industrie à laquelle tout le monde aspirait.

Quant aux dispositions financières consistant en nouvelles contributions, elles n'étaient pas du goût des partis de gauche qui estimaient que le prix du pain subirait une hausse trop importante. La compétence donnée à la Confédération de fixer les prix de vente du blé indigène les inquiétait également et pour la même raison.

Comme nous l'avons vu, l'entrée en matière fut cependant acceptée et on passa à la discussion des détails.

La commission du Conseil des Etats proposa que le premier alinéa soit complété par les mots : « avec la collaboration de l'économie privée ». Le Conseil fédéral accepta cette adjonction mais la commission du Conseil national voulut encore préciser en rédigeant le premier alinéa de la manière suivante : « La Confédération assure l'approvisionnement du pays en blé, ce faisant, elle s'appuie sur la collaboration de l'économie privée ».

Cette modification avait son importance. En effet, dans son projet initial, le Conseil fédéral n'avait prévu la collaboration de l'économie privée que pour les réserves et l'importation des céréales étrangères, alors que la décision des Chambres, non seulement était plus impérative, mais obligeait la Confédération à collaborer avec l'économie privée pour tout ce qui touchait l'approvisionnement du pays en blé. Ainsi serait complètement exclu le recours au monopole, et l'économie privée conserverait sa liberté qui ne pourrait être limitée par la Confédération qu'en vertu des attributions que lui donneraient la loi et la Constitution et seulement au cas où aucune autre solution ne serait possible.

[1] Intervention, entre autres, du conseiller national Muret (Parti suisse du travail). Cf. Bull. sten. N. 1956, 173.

Les deux Chambres adoptèrent cette modification sans discussion.

Le deuxième alinéa donna lieu à toute une série de propositions.

Dans son projet, le Conseil fédéral se bornait à une énumération limitative des mesures que la Confédération pourrait prendre. Or, la commission du Conseil des Etats proposa de la faire précéder des mots : « Les mesures suivantes, notamment, doivent viser à atteindre ce but », afin de faire ressortir l'interdépendance entre les alinéas 1 et 2 et le caractère énumératif et non plus limitatif qu'elle entendait donner à ce texte. Cette adjonction fut adoptée dans les deux Chambres.

La commission du Conseil des Etats proposa ensuite que le blé indigène panifiable soit acheté par la Confédération « à des prix qui en assurent la production », alors que le Conseil fédéral avait prévu « des prix qui en permettent la culture » [1]. Elle estimait que la garantie de la rentabilité de la production était un meilleur encouragement qu'un prix qui ne faisait que « permettre la culture ». M. Streuli, conseiller fédéral, intervint dans le débat pour dire que la proposition du Conseil fédéral prévoyait que la définition des mots « permettent la culture » serait précisée dans la future loi sur le blé et qu'il valait mieux ne pas trop s'engager dans l'article constitutionnel. Malgré tout, le Conseil des Etats accepta le texte de sa commission.

Au Conseil national cependant, la commission proposa : « des prix qui en assurent la culture », estimant que le mot « assurent » cadrait mieux avec l'ensemble du texte du premier alinéa. De toute façon, cette querelle de mots était fort peu utile, puisque l'article 29 de la loi sur l'agriculture serait de toute façon applicable, qui disait que les prix devraient couvrir les frais de production, calculés sur une période de plusieurs années d'entreprises rationnelles et reprises à des conditions normales [2], et que, de toute façon, on ne voulait pas modifier la pratique existant depuis 1929. C'est cette solution qui fut adoptée.

Puis le conseiller aux Etats, M. Spühler, proposa que le blé indigène soit acheté par les meuniers « aux prix du marché », alors que la commission et le Conseil fédéral avaient prévu que c'était la Confédération qui fixerait le prix de vente du blé indigène. Cette proposition fut repoussée par 31 voix contre 4 [3]. Elle aurait laissé le prix du pain fluctuer suivant les tendances du marché mondial, ce qui était aussi désavantageux pour la caisse fédérale qui avait à payer le « surprix » que pour les consommateurs à la merci de l'instabilité des prix internationaux [4].

La question de la réserve, incontestée, passa sans difficulté dans les

[1] Article 23 *bis* de 1929 : « à un prix qui en permet la culture ».
[2] ROLF. 1953, 1105.
[3] Bull. sten. E. 1956, 57.
[4] Le régime de 1929 prévoyait que les prix de vente seraient fixés d'après la valeur marchande du blé. On suivait donc les leçons de l'expérience.

deux Chambres, avec une adjonction du Conseil des Etats prévoyant que la Confédération en réglerait la répartition.

En revanche, celle de la meunerie donna lieu à une floraison d'amendements. Au Conseil des Etats, la majorité, d'accord avec le Conseil fédéral, était pour une « meunerie forte et décentralisée ». La minorité, par contre, voulait le maintien « d'une meunerie forte, tout en tenant compte des moulins à façon ». L'avis de la majorité l'emporta par 23 voix contre 10 [1].

Au Conseil national, la question d'une meunerie décentralisée déchaîna un long débat fort passionné, car cette décentralisation cachait en fait le contingentement auquel s'opposaient un certain nombre de représentants de la grosse meunerie, qui voulaient le retour à la liberté. Les petits moulins, par contre, ainsi que les moulins coopératifs, luttaient en disant que la liberté retrouvée conduirait inéluctablement à une forte concentration aux mains de quelques entreprises puissantes qui se placeraient à la frontière. Or, c'est là qu'intervenait le Conseil fédéral qui estimait qu'une concentration à la périphérie était inadmissible pour des raisons stratégiques.

C'est ainsi que la majorité de la commission proposa le « maintien d'une meunerie forte et judicieusement répartie sur l'ensemble du pays », que la minorité proposa principalement : que la Confédération puisse « verser des allocations aux meuniers pour les frais de transport à l'intérieur du pays et égaliser partiellement la marge de mouture », et éventuellement :

1° le maintien « d'une meunerie forte et décentralisée tout en tenant compte des moulins à façon » ;

2° et en plus : « les meuniers, qui apportent la preuve de leurs besoins, doivent recevoir en sus de leur débit de blé tendre une attribution correspondante de blé dur. »

Au vote, ces deux propositions éventuelles furent repoussées respectivement par 89 voix contre 54 et 95 voix contre 47, la proposition de la majorité étant définitivement adoptée par 104 voix contre 52 à celle de la minorité [2].

La disposition concernant la protection des consommateurs, elle, fut acceptée sans discussion dans les deux Chambres.

La commission du Conseil des Etats proposa ensuite l'introduction d'un nouvel alinéa dont le texte était : « Il sera tenu compte des conditions de production et de vie plus difficiles des régions de montagne ». Cette disposition fut adoptée par 22 voix contre 15 à celle de M. Barrelet, modifiée par M. Stüssi qui proposait de tenir compte des conditions de

[1] Bull. sten. E. 1956, 56.
[2] Bull. sten. N. 1956, 209.

vie et de production spécialement difficiles, en particulier dans les régions de montagne [1].

Cet alinéa supplémentaire fut adopté sans discussion au Conseil national.

Ce n'était pas sur le fond que les Chambres étaient d'une opinion différente de celle du Conseil fédéral, puisque celui-ci avait reconnu la nécessité de protéger les paysans des montagnes, mais sur la forme, car elles estimaient que ce principe devait être expressément prévu dans la Constitution, alors que le Conseil fédéral préférait ne l'inscrire que dans la loi.

La question de la couverture des dépenses ne provoqua pas de discussion au Conseil des Etats qui vota par 20 voix pour la proposition du Conseil fédéral contre 7 à celle de la minorité de la commission présidée par M. Müller, de Bâle-Campagne, qui précisait que le produit du droit de statistique, des droits d'entrée et des autres contributions servirait à couvrir les dépenses occasionnées par l'approvisionnement du pays en blé [2].

Au contraire, au Conseil national, la commission proposa un nouveau texte beaucoup plus long, précisant que les allocations et contributions pourraient servir à stabiliser le prix du pain, que la Confédération prendrait à sa charge les dépenses supplémentaires occasionnées par le blé indigène et qu'elle affecterait le produit du droit de statistique à la couverture partielle de ces dépenses. Le Conseil fédéral renchérit en ajoutant que ce ne serait que dans les conditions normales que la Confédération prendrait les dépenses supplémentaires à sa charge.

Cette proposition de la commission, qui était l'œuvre de M. Weber, ancien conseiller fédéral, bouleversait tout le projet, puisque les contributions serviraient alors à stabiliser le prix du pain et que la Confédération prendrait à sa charge les dépenses supplémentaires. Cette manœuvre socialiste visant à décharger les consommateurs, mais corrigée par le « dans des conditions normales » du Conseil fédéral, fut approuvée par 92 voix contre 62 [3].

Dans son intervention, le conseiller fédéral Streuli fit du reste remarquer que le gouvernement s'était rallié à ce système parce qu'il n'y avait en somme pas de différence sur le fond entre ses intentions et celles de M. Weber.

Enfin, le Conseil des Etats ajouta à l'alinéa 4 un corps de phrase précisant que les dispositions d'exécution « devaient » être édictées par

[1] Texte allemand de M. Stüssi, seul publié officiellement : « Bei der Massnahmen zur Förderung des Anbaues und der Versorgung trägt der Bund besonders schwierigen Produktions — und Lebensbedingungen, vor allem in Gebirgsgegenden Rechnung ». Dans son amendement, M. Barrelet n'avait pas parlé de conditions « spécialement difficiles » (« besonders schwierigen... ») (cf. Bull. sten. E. 1956, 59).

[2] Bull. sten. E. 1956, 60.

[3] Bull. sten. N. 1956, 217.

voie législative et qu'elles ne pourraient déroger à la liberté du commerce et de l'industrie que lorsque l'intérêt général le justifierait. Le Conseil national accepta cette rédaction par 82 voix contre 29 à la proposition de la majorité de la commission qui proposait de supprimer les termes « lorsque l'intérêt général le justifie » [1].

Il décida ensuite que le régime provisoire serait prorogé d'un an, jusqu'au 31 décembre 1958 si les dispositions d'exécution du nouvel article constitutionnel ne pouvaient entrer en vigueur le 1er janvier 1958. Le Conseil des Etats adopta ce point de vue.

Les votes sur l'ensemble eurent alors lieu. Le 21 mars 1956, le Conseil des Etats adopta le projet par 33 voix contre 4 [2]. Le 14 juin, le Conseil national l'accepta par 84 voix contre 42 [3]. Le 27 juin, le nouveau texte constitutionnel était définitivement adopté dans les deux Chambres [4].

Ainsi transformé, le nouvel article constitutionnel n'avait plus qu'à franchir l'épreuve du scrutin populaire.

Section 3. La votation fédérale du 30 septembre 1956.

Le 30 septembre 1956, le corps électoral suisse devait se prononcer sur le nouvel article 23 *bis* de la Constitution, qui, transformé par les Chambres, était rédigé définitivement de la manière suivante [5]:

Art. 23 *bis*

« [1] La Confédération assure l'approvisionnement du pays en blé ; ce faisant elle s'appuie sur la collaboration de l'économie privée.

» [2] Les mesures suivantes, notamment, doivent viser à atteindre ce but : la Confédération encourage la culture du blé de bonne qualité ; elle achète le blé indigène panifiable à des prix qui en assurent la culture ; elle règle l'emploi du blé indigène et en fixe les prix de vente. Elle assure l'existence de réserves suffisantes de blé et en règle la répartition ; elle réglemente l'importation et l'emploi du blé étranger et de la farine panifiable. Elle prend des dispositions visant à maintenir une meunerie forte et judicieusement répartie sur l'ensemble du pays. Elle sauvegarde les intérêts des consommateurs et peut édicter à cet effet des dispositions concernant les prix et la fabrication, tout en tenant compte des professions intéressées.

» [3] Les conditions de production et de vie plus difficiles des régions de montagne seront prises en considération.

[1] Bull. sten. N. 1956, 220.
[2] Bull. sten. E. 1956, 60.
[3] Bull. sten. N. 1956, 220.
[4] Conseil des Etats : 34 voix contre 4 (Bull. sten. E. 1956, 181). Conseil national : 99 voix contre 36 (Bull. sten. N. 1956, 373).
[5] FF. 1956, I, 1350.

» [4] La Confédération peut, à ces fins, et notamment en vue de stabiliser autant que possible le prix du pain, accorder des allocations et percevoir des contributions. Dans des conditions normales, elle prend à sa charge les dépenses supplémentaires occasionnées par le blé indigène et calculées sur une moyenne de plusieurs années. Elle affecte le produit du droit de statistique sur le trafic des marchandises avec l'étranger à la couverture partielle de ces dépenses.

» [5] Les dispositions d'exécution doivent être édictées par voie législative ; lorsque l'intérêt général le justifie, elles peuvent, au besoin, déroger à la liberté du commerce et de l'industrie. »

La campagne précédant le scrutin fut peu animée. Les socialistes s'opposaient au projet auquel ils reprochaient de laisser trop de place à l'arbitraire gouvernemental. Ils affirmaient en outre que si le nouvel article constitutionnel était adopté, le prix du pain augmenterait.

Quant aux indépendants, ils déclaraient que si le projet était repoussé, le prix du pain baisserait, ce qui était peut-être vrai pour le pain blanc dont le prix était artificiellement maintenu élevé, mais qui ne l'était que très peu pour les pains bis et mi-blanc. Enfin, ils s'opposaient au contingentement de la meunerie, qui n'était pourtant pas expressément prévu par le texte, parce que les moulins coopératifs voulaient se développer, ce qui était impossible avec le contingentement.

Du reste, toute une campagne avait déjà été déclenchée contre les abus et les trafics auxquels avaient donné lieu le contingentement, les augmentations, transferts et compensations qui en découlaient.

La campagne des adversaires, bien orchestrée à l'aide de puissants moyens financiers, influença dans une certaine mesure l'opinion du corps électoral qui, de toute façon, ne voyait pas très bien comment serait tracée la limite entre les pouvoirs de l'Etat et ceux de l'économie privée.

Peu enthousiasmés par cette question, les électeurs se rendirent en petit nombre aux urnes. 641 604 seulement se prononcèrent sur 1 459 824 électeurs inscrits. La participation électorale ne fut donc que de 43 %, mais dans certains cantons, elle fut beaucoup plus basse, notamment à Berne (34 %), Genève (22 %) et au Tessin où elle atteignit tout juste 20 %.

Les résultats de la décision furent les suivants [1] :

Cantons	Oui	Non	Majorité
Zurich	39 637	104 063	Non
Berne	34 669	50 219	Non
Lucerne	12 378	13 682	Non
Uri	1 880	1 958	Non
Schwyz	3 939	4 352	Non
Unterwald-le-Haut	1 231	1 017	Oui
Unterwald-le-Bas	1 505	1 372	Oui
Glaris	2 469	3 183	Non
Zoug	2 033	2 539	Non
Fribourg	9 610	3 718	Oui
Soleure	8 806	15 475	Non
Bâle-Ville	4 158	16 196	Non
Bâle-Campagne	4 443	9 922	Non
Schaffhouse	3 540	9 488	Non
Appenzell Rhodes-Extérieures	2 452	6 151	Non
Appenzell Rhodes-Intérieures	828	558	Oui
Saint-Gall	22 206	29 516	Non
Grisons	10 330	6 226	Oui
Argovie	23 543	43 453	Non
Thurgovie	12 915	14 733	Non
Tessin	4 562	5 275	Non
Vaud	16 574	15 648	Oui
Valais	5 992	3 566	Oui
Neuchâtel	4 014	8 526	Non
Genève	6 176	8 409	Non
Total	239 890	379 245	4 cantons et 3 demi-cantons acceptants 15 cantons et 3 demi-cantons rejetants

Ainsi donc, le refus était net et clair. Seuls, des cantons agricoles comme Vaud, Fribourg et Appenzell Rhodes-Intérieures acceptaient le nouveau texte ainsi que les cantons montagnards des Grisons, du Valais et des deux Unterwald.

Les autorités furent particulièrement déçues de ce résultat, et le 11 octobre, à l'ouverture de l'exposition OLMA à Saint-Gall, M. Streuli, conseiller fédéral, exprima ainsi son opinion :

[1] FF. 1956, II, 677.

« Il est pour moi important de constater qu'il a été possible, en engageant des moyens considérables, de faire rejeter le projet du Conseil fédéral et des Chambres. Dans ces conditions, il sera proprement impossible d'espérer l'acceptation d'un projet qui n'a pas l'heur de plaire à des organisations disposant d'importants moyens financiers. Vu l'abstention des autres citoyens, il arrivera toujours plus fréquemment que l'on réussisse, avec l'aide de l'armée de ceux qui votent toujours non en principe, à constituer des majorités rejetantes. C'est là ce qui m'inquiète. »

M. Streuli déclara alors que si l'on devait en revenir à l'ancienne réglementation, cela provoquerait probablement une augmentation du prix du pain [1].

§ 3. La prorogation du régime transitoire

Embarrassé par les résultats de la votation qui, à son avis, ne résolvaient rien, le Conseil fédéral dut rapidement prendre une décision sur ce qu'il convenait de faire.

En effet, le régime transitoire de l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952, et l'arrêté d'exécution du 19 juin 1953, fondé sur ce texte, arrivaient à échéance le 31 décembre 1957.

Quatre solutions se présentaient :

1° le retour à la loi du 7 juillet 1932 sans aucune modification, dès le 1er janvier 1958 ;

2° la revision de cette loi, sans modification de l'article 23 *bis* de la Constitution, datant de 1929 ;

3° la prorogation du régime transitoire de 1952 pendant quelques années ;

4° l'élaboration d'un nouvel article constitutionnel à soumettre au corps électoral.

Dans un message aux Chambres, daté du 12 juillet 1957 [2], le Conseil fédéral préconisa alors d'adopter la deuxième solution.

En effet, expliquait-il, le retour à la loi de 1932 était impossible. Le temps et surtout la Deuxième Guerre mondiale en avaient fait ressortir les lacunes et les insuffisances, et de plus, les conditions avaient changé. La prorogation pure et simple du régime transitoire, elle, ne ferait que différer la solution du problème. Quant à l'élaboration d'un nouvel article constitutionnel, on ne pouvait y songer, les milieux intéressés n'ayant pu se mettre d'accord à ce sujet.

[1] Cf. *Gazette de Lausanne*, 12 octobre 1956.
[2] FF. 1957, II, 235.

Le gouvernement estimait donc qu'il fallait reviser la loi de 1932 en se basant sur l'article 23 *bis* de la Constitution (de 1929) et « en liaison » avec l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e* concernant les mesures de précaution à prendre en vue du temps de guerre.

Un avant-projet de la nouvelle loi avait déjà été rédigé et soumis aux cantons et associations économiques, et le Conseil fédéral en exposait les grandes lignes dans son message. Pourtant, les travaux de revision ne pourraient pas être achevés à la fin de l'année et c'est pourquoi il était « indispensable » de proroger le régime transitoire de 1952. Le projet de loi pourrait alors être présenté aux Chambres pendant la session de printemps de 1958, adopté et soumis au peuple au cas où le référendum serait demandé.

Le Conseil fédéral proposait donc aux Chambres de proroger la validité de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 [1] jusqu'au 31 décembre 1960 au plus tard, et en tout cas jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi revisée. Or, comme il était probable que celle-ci pourrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 1958, l'arrêté fédéral urgent de prolongation deviendrait caduc un an après son adoption par l'Assemblée fédérale et il n'y aurait pas besoin de consulter le peuple. En effet, en vertu des alinéas 1 et 3 de l'article 89 *bis* de la Constitution, des arrêtés fédéraux urgents, dérogeant à la Constitution, perdaient leur validité dans l'année suivant leur adoption par l'Assemblée fédérale s'ils n'étaient pas ratifiés par le peuple et les cantons. Logiquement, puisque l'arrêté en question dérogeait à la Constitution (monopole, prescriptions de mouture, prix), il se conformerait à ce régime, mais pour le cas où la loi revisée n'entrerait pas en vigueur en 1958, sa prolongation jusqu'au 31 décembre 1960 serait soumise à la décision du peuple en 1958.

Quant à l'urgence, elle ressortait de l'évidence, de l'avis du Conseil fédéral, car si le régime transitoire n'était pas prorogé au-delà du 31 décembre 1957, on serait obligé d'en revenir immédiatement à la loi de 1932, ce que personne ne voulait. En outre, il était impossible de soumettre la question au peuple avant la fin de 1957.

Avec l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 devraient également être prolongés les deux arrêtés du Conseil fédéral du 14 mars 1955 et du 23 novembre 1956 qui le modifiaient[2], ainsi que les ordonnances qui le complétaient [3].

La question de l'urgence de l'arrêté de prolongation provoqua des doutes sérieux au sein de la commission du Conseil des Etats, et son

[1] Il n'était constitutionnellement pas possible de proroger l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 qui représentait une disposition de la loi fondamentale qui ne saurait être prolongée par un arrêté fédéral urgent.

[2] ROLF. 1955, 322 et 1956, 1532. Ces arrêtés modifiaient l'arrêté de 1953, en vertu de son article 46, dans le cadre de la démobilisation de l'économie de guerre.

[3] Cf. ROLF. 1953, 1284 et 1290. ROLF. 1956, 767 et 846. ROLF. 1955, 313 et 533. ROLF. 1953, 1305, 1307 et 1309. ROLF. 1957, 96 et 505.

rapporteur, lors de l'ouverture des débats à la Chambre haute, le 18 septembre 1957, affirma que la commission avait été unanime sur le principe même de la prorogation, mais divisée sur celui de l'urgence. Elle avait alors demandé des rapports complémentaires au Département fédéral de justice et police et au Département fédéral des finances et des douanes. Ces documents en étaient arrivés à la conclusion que l'urgence était établie aussi bien dans la matière que dans le temps, puisque d'une part elle répondait à la notion d'intérêt général en vertu de l'article 89 *bis*, comme le voulaient la plupart des théoriciens [1], et que d'autre part, il ne restait presque plus de temps pour que les deux Chambres acceptent la prorogation sans divergence et soumettent le projet au peuple avant la fin de 1957 [2].

Malgré l'unanimité sur le fond et les rapports complémentaires des départements fédéraux, la commission restait divisée sur la procédure à appliquer.

L'entrée en matière fut cependant votée sans opposition, mais la discussion des articles donna lieu à une éclosion de propositions de la majorité et de la minorité de la commission. La majorité proposait, comme on l'a vu, de faire de l'arrêté prorogatoire un arrêté urgent, fondé sur l'article 89 *bis*, 1er et 3e alinéas de la Constitution, alors que la minorité voulait qu'on en fasse une disposition normale de revision de la Constitution, basée sur les articles 85, chiffres 14, 118 et 121, premier alinéa, de la Constitution. Ce fut cette solution qui l'emporta au vote par 24 voix contre 13 [3]. Puis le texte de la minorité fut accepté et l'ensemble de l'arrêté fut adopté à l'unanimité de 33 voix.

Au Conseil national, le projet du Conseil des Etats fut accepté par 139 voix contre 9, le 30 septembre 1957 [4], après qu'une proposition de

[1] Dans son avis le Département fédéral de justice et police citait l'opinion de L. Giacometti (« Der Neue Notrechtartikel der Bundesverfassung », *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 46e année, p. 84 sq.) qui disait que l'article 89 *bis*, al. 3, donnait à la Confédération le droit d'édicter une législation d'exception. Il se ralliait cependant à l'opinion de Marti (« Dringlichkeit und Notrecht ». *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*. NF., vol. 69, p. 188) et à l'avis consultatif des juges fédéraux Python, Düby et Panchaud du 15 juillet 1950 concernant l'article 89 *bis* (p. 12 et 24) selon lesquels il n'était pas nécessaire qu'un état de nécessité menaçant l'existence même de l'Etat soit réalisé, mais qu'il suffisait que l'intérêt général soit en jeu pour que l'article 89 *bis* soit applicable. C'était le cas en l'occurrence, car si le régime transitoire était aboli, on en serait revenu à la législation de 1932. Les prix du pain n'auraient plus pu être stabilisés, ce qui aurait lésé les consommateurs. L'abrogation du contingentement de la meunerie aurait lésé les petits moulins. Enfin, la réserve de 400 000 tonnes ne pourrait plus être maintenue. Bref, l'approvisionnement du pays en blé serait compromis et l'intérêt général par conséquent lésé (cf. Bull. sten. E. 1957, 219).

[2] Les Chambres avaient d'autres matières importantes à traiter et n'avaient pas l'habitude de traiter le même sujet en une session. De plus, une telle précipitation pouvait donner des inquiétudes à la population.

[3] Bull. sten. E. 1957, 232.

[4] Bull. sten. N. 1957, 803.

la minorité, réclamant en plus l'abrogation dès le 1er janvier 1958 des taxes grevant la farine blanche et des dispositions relatives au blé dur, et progressivement jusqu'au 31 décembre 1959 des mesures de contingentement applicables aux moulins, eut été repoussée par 132 voix contre 10 [1]. Le Conseil national ne voulait pas entrer dans des détails à ce moment-là et comme la prorogation devait être soumise au peuple avant la fin de l'année, il n'avait pas le temps d'examiner encore des propositions de ce genre qui devraient être renvoyées au Conseil des Etats [2].

Ainsi donc, le nouveau texte prévoyait la prolongation au plus tard jusqu'au 31 décembre 1960 et en tout cas jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, de la validité du premier article de l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 ainsi que celle de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953, alors que le projet du Conseil fédéral n'avait prévu de proroger que ce dernier. Toute la différence résidait dans le fait que le nouveau texte, basé sur d'autres articles de la Constitution, était astreint aux règles normales de modification de la Constitution et non pas à celles utilisées pour les arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence. C'est pour la même raison qu'il dut d'abord être soumis à l'approbation du corps électoral [3].

Le 24 novembre 1957, les électeurs se rendirent aux urnes, peu enthousiasmés par cette question. C'était déjà la troisième fois en cinq ans qu'il leur fallait se prononcer sur le problème du blé. La campagne fut calme. C'étaient surtout les indépendants qui s'opposaient au projet de prorogation, affirmant que l'abolition du régime transitoire ferait baisser le prix du pain et que le maintien du contingentement de la meunerie était des plus injuste.

La participation à ce scrutin, qui s'accompagnait d'un autre vote accordant à la Confédération la compétence de légiférer en matière atomique, fut extrêmement faible : 668 363 électeurs sur 1 469 328 déposèrent leur bulletin dans l'urne (45 %). Au Tessin, elle n'atteignit même pas 20 %.

[1] Bull. sten. N. 1957, 803.

[2] Votes finaux : Conseil des Etats, le 1er octobre 1957 : unanimité de 36 voix (Bull. sten. E. 1957, 374). Conseil national, le même jour : 114 voix contre 8 (Bull. sten. N. 1957, 804).

[3] FF. 1957, II, 670.

Les résultats de ce scrutin furent les suivants [1] :

Cantons	Oui	Non	Majorité
Zurich	78 868	63 528	Oui
Berne	63 931	27 926	Oui
Lucerne	17 596	10 984	Oui
Uri	2 854	2 027	Oui
Schwyz	4 773	2 523	Oui
Unterwald-le-Haut	1 429	872	Oui
Unterwald-le-Bas	1 770	1 264	Oui
Glaris	3 336	2 223	Oui
Zoug	3 014	1 883	Oui
Fribourg	11 071	3 498	Oui
Soleure	13 884	7 746	Oui
Bâle-Ville	8 736	8 435	Oui
Bâle-Campagne	11 525	6 548	Oui
Schaffhouse	8 592	4 607	Oui
Appenzell Rhodes-Extérieures	3 794	4 478	Non
Appenzell Rhodes-Intérieures	970	450	Oui
Saint-Gall	27 844	23 660	Oui
Grisons	11 899	4 826	Oui
Argovie	42 795	25 367	Oui
Thurgovie	18 123	9 184	Oui
Tessin	6 328	2 290	Oui
Vaud	21 399	12 681	Oui
Valais	8 988	4 362	Oui
Neuchâtel	6 215	3 514	Oui
Genève	22 034	4 419	Oui
Total	401 768	239 295	Tous les cantons acceptants sauf un demi-canton

La majorité était claire et comme on s'y était attendu, la prorogation fut acceptée. Ce résultat satisfaisant était vraiment le seul possible, car un retour à la loi de 1932, dépassée depuis longtemps par les circonstances économiques, aurait eu de très graves conséquences pour l'équilibre de l'agriculture suisse.

Assurés de ce sursis, le Conseil fédéral et les Chambres durent alors se mettre résolument à la tâche pour élaborer la nouvelle loi sur le blé.

[1] FF. 1957, II, 1178.

§ 4. La loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé [1]

Comme on l'a vu, les travaux pour l'élaboration de la nouvelle loi avaient déjà commencé en 1948. Ils avaient cependant été retardés par le projet de revision de l'article 23 *bis* de la Constitution, qui fut repoussé par le peuple le 30 septembre 1956. Cette votation, comme plusieurs autres depuis 1945, avait montré que les électeurs étaient disposés à admettre des solutions restrictives de liberté, mais seulement à condition qu'elles soient provisoires. Il avait fallu alors proroger le régime transitoire de 1952, afin de pouvoir terminer l'élaboration de la nouvelle loi qui fut présentée aux Chambres dans un message du 16 juin 1958 [2].

Le Conseil fédéral exprimait dans ce document son opinion en disant que la loi de 1932 devait être revisée parce qu'un certain nombre de ses dispositions ne correspondaient plus à la situation actuelle. C'est ainsi qu'il fallait pouvoir augmenter la réserve, permettre au Conseil fédéral de fixer les prix du blé indigène et le taux de la prime de mouture, augmenter les mesures pour protéger les consommateurs et les meuniers et prendre des dispositions générales (droit pénal, obligation de renseigner, etc.) entièrement nouvelles.

En outre, la nouvelle loi abrogerait un certain nombre de mesures prises pendant la guerre : le monopole d'importation, la péréquation des prix de la farine et du pain et les prescriptions de mouture.

Les discussions sur le projet commencèrent le 29 septembre 1958 au Conseil national [3]. Aucun député ne s'opposa à l'entrée en matière, le long débat sur cette question ayant presque entièrement été consacré au problème de la meunerie.

Le 1er octobre, le Conseil national approuva le projet de loi dans son ensemble par 80 voix contre 2 [4].

Au Conseil des Etats, le débat s'ouvrit le 10 décembre [5] et le même jour, le projet était adopté à l'unanimité de 28 voix [6].

Après la solution de quelques divergences, la loi fut définitivement adoptée par les deux Chambres le 20 mars 1959 [7].

Le délai de référendum étant échu le 24 juin 1959 sans que le référendum ait été demandé, la nouvelle loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1960.

Comme pour la loi de 1932, nous adoptons, pour faire l'exégèse de ce texte, l'ordre choisi par le législateur.

[1] ROLF. 1959, 1033.
[2] FF. 1958, II, 179.
[3] Bull. sten. N. 1958, 537.
[4] Bull. sten. N. 1958, 603.
[5] Bull. sten. E. 1958, 295.
[6] Bull. sten. E. 1958, 336.
[7] Votes finaux : Conseil national : 125 voix contre 1 (Bull. sten. N. 1959, 243). Conseil des Etats : unanimité de 39 voix (Bull. sten. E. 1959, 127).

Section 1. Fondement constitutionnel et plan.

Alors que la loi de 1932 était fondée uniquement sur l'article 23 *bis* de la Constitution, jetant les bases du régime du blé, la nouvelle loi se fonde en plus sur les articles 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e*, 64 et 64 *bis* de la Constitution.

Les adjonctions des articles 64 et 64 *bis* aux fondements constitutionnels de la loi n'ayant pas grande importance, puisque ces articles traitent de l'unification du droit et qu'ils existaient déjà en 1932, il convient par contre d'attirer l'attention sur l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e*, concernant les mesures de précaution en vue du temps de guerre. Cet article est l'un des « articles économiques » adoptés en 1947. Il prévoit que la Confédération prendra des mesures pour la sécurité et le bien-être économiques des citoyens et que « lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions pour prendre des mesures de précaution en vue du temps de guerre » (3e alinéa, lettre *e*).

Ainsi donc, la nouvelle loi comprend des dispositions qui restreignent la liberté du commerce et de l'industrie, en vue du temps de guerre. C'est là un pas très important franchi depuis la loi de 1932 et cette prudence est le résultat des expériences faites pendant les vingt dernières années.

Le plan de la nouvelle loi est à peu près le même que celui de la loi de 1932. Cependant, le premier chapitre est composé entièrement de définitions, éparpillées autrefois. Les chapitres consacrés aux dispositions d'ordre administratif sont aussi plus nombreux.

A côté de la loi, le Conseil fédéral avait prévu la promulgation d'un arrêté fédéral, d'une validité de cinq ans, concernant l'égalisation partielle de la marge de mouture et le contingentement des moulins. Ces mesures, qui avaient été prises pendant la guerre, ne pouvaient pas se fonder sur l'article 23 *bis* de la Constitution, disait le Conseil fédéral. Cet article prévoit en effet que « la Confédération assure le maintien de la meunerie nationale », mais il estimait qu'on ne pouvait pas l'interpréter extensivement et se fonder sur lui pour incorporer ces deux dispositions dans la loi. C'est pourquoi il proposait de les inclure dans un arrêté provisoire spécial, basé sur l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e*.

Les Chambres estimèrent que ces dispositions avaient, au contraire, leur place dans la loi. Le contingentement des moulins y serait inclus dans des dispositions transitoires, de sorte que l'arrêté fédéral provisoire devenait sans objet et qu'elles ne le discutèrent même pas.

Section 2. Définitions [1].

Contrairement à la loi de 1932, celle de 1959 comprend un chapitre spécial consacré aux définitions des termes techniques les plus souvent utilisés dans le domaine des céréales panifiables.

[1] Articles 1 et 2.

La principale remarque à faire à ce propos concerne les régions de montagne.

Alors qu'en 1932, les régions de montagne n'étaient caractérisées que par leur altitude (800 mètres au moins) et que des exceptions ne pouvaient être faites que lorsque la culture était « particulièrement difficile »[1], en 1959 on tient plus compte des difficultés de production et l'article 2 de la loi se fonde sur le cadastre de la production agricole, établi à la suite d'une enquête approfondie menée pendant et après la guerre. La classification du cadastre agricole englobe dans les régions de montagne certaines contrées qui n'en faisaient pas partie d'après la loi de 1932 et réciproquement. Cependant, ce cadastre, qui tient compte de la production agricole en général (y compris la production animale) ne peut naturellement pas être appliqué aveuglément et c'est pourquoi la nouvelle loi prévoit des dérogations à la classification du cadastre pour les régions où la culture du blé est plus difficile.

On constate donc que cette nouvelle définition est beaucoup plus nuancée que celle de 1932, d'autant plus que les régions de montagne pourront dorénavant être divisées encore en catégories.

Pour accomplir ce progrès, le Conseil fédéral a tenu compte des injustices que comportait la réglementation antérieure et qui avaient déjà donné lieu à un débat lors de la discussion de 1932. Il n'a toutefois pas accepté la proposition du canton de Neuchâtel qui demandait la création d'une zone intermédiaire entre la plaine et la montagne, pour tenir compte des difficultés de culture existant dans ces territoires. Estimant que la création d'une nouvelle zone donnerait lieu à de très grosses difficultés de délimitation et qu'elle ne correspondait pas à un besoin, il l'a simplement écartée.

Section 3. La réserve [2].

Dans la loi de 1932, la réserve était fixée à 80 000 tonnes, quantité qui pouvait être augmentée au cas où des « circonstances extraordinaires » l'exigeraient.

80 000 tonnes suffisaient à couvrir les besoins normaux du pays pendant deux mois à peine. C'était tout à fait insuffisant. La guerre de 1939-1945 en fournit rapidement la preuve. Pendant cette période, et même après l'armistice, les importations furent fréquemment interrompues pour des raisons indépendantes de la volonté suisse (guerre, grèves, etc.). La situation internationale tendue qui régna dans le monde à partir de 1947 incita le Conseil fédéral à augmenter ces réserves jusqu'à environ 400 000 tonnes, niveau qu'elles ont atteint aujourd'hui et qui suffit à couvrir les besoins de la population pendant dix mois.

[1] Article 9 LF 1932 et article 23 REX.
[2] Articles 3 à 7.

Ce sont ces expériences qui ont poussé le Conseil fédéral à modifier complètement la réglementation sur la réserve.

Dorénavant, on distinguera entre la réserve de base (100 000 tonnes) qui devra être entretenue en tout temps dans le pays et la réserve supplémentaire dont la quantité pourra varier suivant les fluctuations de la situation internationale, qui est fondée sur l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e* de la Constitution et qui fait l'objet de dispositions semblables à celle de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique [1].

Pour le stockage de la réserve de base, on suit le modèle de 1932 : une moitié sera emmagasinée par l'administration, l'autre gratuitement par les moulins de commerce.

Par contre, le stockage de la réserve supplémentaire apporte des nouveautés : les meuniers de commerce devront en loger une partie et la reconnaissance de leur qualité pourra dépendre de la signature d'un contrat de stockage. Pour la première fois, il est prévu que les négociants en céréales pourront participer au stockage ; l'administration également.

Les dispositions concernant la réserve supplémentaire des meuniers et des négociants seront contenues dans des conventions « d'une teneur uniforme » et qui pourront être assorties de peines conventionnelles. Les articles 8 à 12 de la LF du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique seront applicables.

Toutes ces dispositions furent adoptées sans difficulté par les deux Chambres. Ce fut cependant grâce au Conseil des Etats que les négociants obtinrent d'être mis sur pied d'égalité avec les meuniers pour le magasinage de la réserve supplémentaire.

La Chambre haute ajouta en outre une disposition prévoyant que ce serait la Confédération qui prendrait à sa charge les frais de magasinage du blé indigène. A la commission du Conseil national, une minorité avait proposé, mais sans succès, que les frais de magasinage de toute la réserve supplémentaire soient mis à la charge de la Confédération. La solution du Conseil des Etats apportait ainsi un compromis bienvenu qui fut accepté par le Conseil national [2].

Enfin, en ce qui concerne la situation et le renouvellement des réserves, tout est prévu pour qu'elles soient réparties dans l'ensemble du pays, que les conditions de propreté, d'hygiène et d'efficacité soient remplies, que le renouvellement soit fait d'une manière continue et régulière par l'administration aussi bien que par les meuniers et les négociants.

L'Administration fédérale des blés se réserve pourtant le droit « d'acheter et d'importer elle-même le blé étranger dont elle a besoin pour constituer ou renouveler ses réserves ». Pour le revendre aux moulins de com-

[1] ROLF. 1956, 89.
[2] Cf. Bull. sten. E. 1958, 306 et Bull. sten. N. 1959, 34.

merce, elle fixera ses prix « d'après le prix moyen du blé étranger de qualité équivalente, parité frontière, marchandise dédouanée, durant les douze derniers mois ». Dans le régime de 1932, ce prix était le « prix du jour ».

Il est évident qu'en se réservant et le droit d'importer elle-même du blé et celui de le revendre à un prix moyen, l'administration entend garder un contrôle indirect sur les prix de la farine et du pain. C'est ce que lui reprochent certains milieux qui estiment que le retour à la liberté du commerce est ainsi compromis.

On peut évidemment se demander s'il est vraiment nécessaire de stocker une telle quantité de blé. La question fut posée maintes fois aux Chambres ces dernières années et les milieux commerçants en contestèrent toujours la nécessité puisque indirectement elle faisait intervenir l'Administration fédérale dans leurs activités.

Quant à la « gratuité » du stockage par les moulins de commerce, elle peut donner naissance à quelques doutes, car les frais en sont comptés dans les prix de revient.

Il semble en tout cas que personne ne pourrait prendre l'initiative de modifier ces dispositions et surtout de réduire les stocks, car au cas où quelque événement grave surviendrait, il aurait à en assumer toute la responsabilité.

Section 4. Le blé indigène [1].

L'article 23 *bis* de la Constitution impose à la Confédération l'obligation d'encourager la culture du blé. Pour ce faire, depuis 1932 et même avant, le prix d'achat du blé aux producteurs a été garanti, l'approvisionnement direct a été encouragé par la prime de mouture et la sélection des semences a été développée. Ce système, consacré en 1932, a donné satisfaction. C'est la raison pour laquelle il est maintenu dans son principe. Cependant des modifications sont apportées à son application.

a) La prise en charge.

Dans la loi de 1932, une disposition compliquée, l'article 6, déterminait la méthode de fixation du prix d'achat du blé indigène, entre des limites précisées, avec un supplément par rapport au blé étranger et une mise en relation avec le prix de vente aux meuniers. Comme nous l'avons déjà dit, c'était une disposition mauvaise et il s'avéra rapidement qu'elle ne pouvait être appliquée qu'exceptionnellement. La crise économique puis la guerre obligèrent les autorités à fixer ce prix d'achat différemment. Dès 1940, il ne servit plus seulement à couvrir les frais de production, mais encore à encourager l'extension de la culture des champs. On le mit ensuite en relation avec d'autres prix agricoles et en 1947 et 1948,

[1] Articles 8 à 17 entrés en vigueur le 1er juillet 1960. Cf. ROLF. 1959, 1056.

il servit à compenser des déficits dus à la sécheresse et aux intempéries. C'était pourtant aller bien au-delà de l'esprit de l'article 23 *bis* de la Constitution qui prescrit que le prix d'achat du blé indigène doit en « permettre la culture », et après l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, la division de justice déclara qu'après l'abolition des pleins pouvoirs, il fallait en revenir au critère de la couverture des frais de production, impliqué par l'article 23 *bis*.

C'est la raison pour laquelle, après cette longue évolution, le prix d'achat du blé indigène sera fixé par le Conseil fédéral qui se basera sur « les frais de production moyens, calculés sur une période de plusieurs années, du blé cultivé par des entreprises agricoles non situées dans des régions de montagne, exploitées d'une façon rationnelle et reprises à des conditions normales ». Le prix d'achat devra en outre « être fixé de manière à assurer la culture du blé et à encourager son extension de façon judicieuse ».

Cette définition du prix d'achat constitue un net progrès par rapport à celle de 1932, en ce sens qu'elle pourra s'adapter à toutes les circonstances et qu'elle pourra toujours être appliquée. En 1932, on avait précisé des valeurs, ce qui, pour une loi réglementant une question économique, était une grosse erreur. On s'en rendit du reste rapidement compte.

En revanche, le prix d'achat du blé indigène n'aura désormais plus aucune relation avec le cours du blé sur le marché mondial puisqu'il n'y a plus de surprix défini. De très gros écarts de prix entre la Suisse et les autres pays européens risquent de se maintenir. C'est ainsi qu'en Suisse, les prix d'achat du blé indigène évoluèrent en 1958 autour de 60 francs le quintal, alors qu'en France ils n'étaient que de 3596 francs français le quintal [1].

Cette situation, qui se répète dans la plupart des domaines agricoles, explique l'opposition de l'agriculture suisse à l'égard du Marché commun. Il serait fort possible qu'elle évolue d'une manière encore plus embarrassante vis-à-vis du mouvement de regroupement européen.

Ces dispositions sur le prix d'achat et celle qui l'accompagne concernant les suppléments et réfactions furent adoptées sans difficulté aux Chambres. Une proposition de la minorité de la commission du Conseil des Etats suggérant que les prix soient fixés « avant les semailles d'automne » et pour « l'année suivante » plutôt qu'au « moment de la récolte principale » fut cependant repoussée [2]. L'argument invoqué pour ce refus était que les paysans étaient habitués à avoir les prix fixés au moment de la récolte et qu'il ne fallait rien changer à ces habitudes.

[1] *Le Monde*, 23 juin 1959. « La France est de tous les pays de la Communauté européenne celui où ce prix est le plus bas. » A titre de comparaison, voici les prix en francs français publiés par *Le Monde* : Pays-Bas : 3810 ; Belgique : 4672 ; Allemagne : 5191 ; Italie : 5471.

[2] Bull. sténographique E. 1958, 310.

b) La prime de mouture.

Introduite en 1925, la prime de mouture donna des résultats satisfaisants dès que son taux fut fixé de façon que le producteur tirât autant profit du blé qu'il gardait pour ses besoins que s'il le vendait à la Confédération. Consacrée par la loi de 1932, la prime de mouture fut adaptée à trois reprises depuis 1950 pour atteindre le niveau de 15 francs par quintal (31 francs dans les régions de montagne) [1]. Malgré la diminution du nombre des producteurs gardant du blé pour leurs propres besoins, due à la régression de la culture du blé depuis la guerre et à la réduction du nombre des entreprises agricoles, les quantités de grain moulu ont diminué dans une faible proportion.

La nouvelle loi maintient l'institution de la prime de mouture, car l'approvisionnement direct constitue une partie de la réserve nationale et contribua au maintien de la meunerie à façon. Comme le prix d'achat du blé indigène, le taux de la prime sera fixé par le Conseil fédéral « de manière que le pain fabriqué par le producteur avec sa farine lui revienne à peu près au même prix que celui qu'il achèterait à la boulangerie ». La prime sera versée pour le blé traité dans des moulins à façon.

La première de ces conditions est assez mal rédigée, car le plus souvent, les paysans ne fabriquent pas leur pain eux-mêmes. Il aurait mieux valu dire que le producteur-consommateur devait retirer de la prime de mouture les mêmes avantages que s'il vendait son blé à la Confédération. Cette remarque avancée par M. Piot au Conseil national était tout à fait justifiée. Pourtant, le texte proposé par le Conseil fédéral n'en fut pas modifié pour autant [2].

Le projet du Conseil fédéral fut adopté presque sans modifications par les deux Chambres [3]. Cependant, au Conseil des Etats, la majorité de la commission, conduite par M. Barrelet, proposa d'ajouter à l'article 13 un quatrième alinéa prévoyant qu'au cas où dans les régions de montagne, la récolte aurait été mauvaise et que le producteur n'aurait pas de grain à faire moudre, une indemnité serait versée au paysan, calculée d'après la surface cultivée, en lieu et place de la prime de mouture. Soutenant son projet, M. Barrelet déclara qu'ainsi les agriculteurs de montagne seraient mieux encouragés à persévérer dans la culture du blé malgré les intempéries. Il ajouta que cette prime à la surface ne serait pas difficile à déterminer puisqu'on le faisait déjà pour l'orge.

M. Streuli, conseiller fédéral, répondit à M. Barrelet en recommandant au Conseil de ne pas accepter cette proposition. A son avis, l'article 23 *bis* prévoit le développement des cultures de céréales panifiables dans les régions où les conditions de climat et du sol le permettent et là seulement. Au contraire l'acceptation de l'alinéa 4 permettrait de cultiver

[1] ROLF. 1958, 409.
[2] Bull. sten. N. 1958, 567.
[3] Bull. sten. N. 1958, 568 et Bull. sten. E. 1958, 310.

des céréales panifiables même là où les conditions ne s'y prêteraient pas, ce qui serait absurde. M. Streuli déclara même qu'une telle disposition dépasserait l'esprit de l'article 23 *bis*.

De plus, il était faux de croire que les oscillations de la production étaient plus grandes dans les régions de montagne que dans la plaine. D'après les recherches de l'Administration des blés, basées sur les résultats pour les années 1951-1956, de 6 communes montagnardes du Valais situées au-dessus de 1000 mètres, de 6 communes du Jura situées au-dessus de 800 mètres et de 10 communes de plaine placées dans les meilleures conditions, il ressortait que les variations entre le meilleur et le moins bon rendement étaient de 2,8 kilos par are pour les premières, de 7,8 kilos par are pour les deuxièmes et également de 7,8 kilos par are pour les troisièmes. D'autres enquêtes avaient donné un résultat concordant.

En outre, pour les années 1951-1956, le rapport entre l'approvisionnement direct des régions de montagne et celui de la plaine avait crû constamment, passant de 17,6 % en 1951 à 24,1 % en 1956.

Enfin, l'application de cet alinéa donnerait lieu à des difficultés, car il faudrait calculer chaque année les surfaces cultivées dans l'éventualité d'un anéantissement de la récolte.

M. Barrelet répondit qu'il ne voulait pas faire cultiver du blé là où ce n'était pas possible, mais qu'une année sur trois en tout cas la neige arrivait avant la récolte et la détruisait.

Le Conseil des Etats, convaincu, adopta l'alinéa 4 par 26 voix contre 6[1].

Au Conseil national, la majorité de la commission proposait de rejeter cet alinéa. La minorité au contraire, d'accord avec le Conseil des Etats pour protéger plus spécialement les régions de montagne, proposait le maintien de cette prime à la surface, mais seulement « en cas d'intempéries graves au moment de la récolte ».

M. Streuli intervint dans le débat pour déclarer qu'il préférait que ce traitement de faveur pour les paysans de montagne ne soit pas adopté. Il répéta ses arguments selon lesquels cette proposition allait au-delà de l'article 23 *bis*, que les oscillations de la production dans les montagnes n'étaient pas plus grandes qu'en plaine, que l'orge dans les montagnes était assimilée aux céréales panifiables et qu'elle bénéficiait donc de la prime de mouture, que les récoltes en montagne n'étaient pas régulièrement anéanties par les intempéries, que la protection des montagnards était déjà suffisante et que l'application de l'alinéa 4 serait compliquée. Il déclara cependant qu'il se résignerait tout de même plus facilement au projet de la minorité de la commission du Conseil national qu'à celui du Conseil des Etats.

Rien n'y fit et malgré cette forte argumentation, le Conseil national adopta le projet de la minorité par 62 voix contre 49, c'est-à-dire à une

[1] Bull. sten. E. 1958, 313.

très petite majorité [1]. Le Conseil des Etats ratifia cette décision huit jours plus tard, le 12 mars 1959 [2].

Ainsi donc le Conseil fédéral fut battu sur cette question de la protection supplémentaire des paysans de la montagne.

Les autres propositions du gouvernement au sujet du calcul de la prime, de l'interdiction d'aliéner à titre onéreux les produits de la mouture du blé indigène bénéficiant de la prime, et de la reprise d'une exploitation rurale furent adoptées sans opposition.

c) L'amélioration de la culture.

La Confédération continue à encourager la sélection des semences qui a donné d'excellents résultats avec la création notamment du « Mont-Calme 245 » à Lausanne et du « Probus » à Zurich-Oerlikon. L'article 17 qui consacre ce principe est moins détaillé que l'article 14 de 1932. C'est ainsi qu'il ne mentionne pas les primes de compensation et de transaction mais qu'il se borne à poser le principe de l'encouragement. Par contre, les compétences de l'administration sont étendues en ce sens qu'elle surveille le ravitaillement du pays en semences indigènes et étrangères aussi bien de printemps que d'automne, alors qu'en 1932, il ne s'agissait que des semences printanières. Le Conseil fédéral a voulu par là prévoir toutes les éventualités, vu le développement de la culture des céréales. Emanation d'un principe incontesté, cet article fut adopté sans opposition.

Section 5. La meunerie [3].

C'est la question la plus importante du nouveau régime. En effet, pendant la guerre, on introduisit le contingentement des moulins et une taxe sur la farine blanche pour éviter le renchérissement du pain et qui devint en 1950 l'égalisation de la marge de mouture. Maintenues depuis lors, ces deux dispositions étaient devenues des chevaux de bataille au Parlement comme dans l'opinion publique.

La situation de la meunerie en Suisse est assez paradoxale : il y a un très grand nombre d'entreprises, 1130 en tout, parmi lesquelles 836 moulins à façon et 294 moulins de commerce dont 23 qui pratiquent la mouture du blé dur.

Les moulins de commerce à blé tendre sont généralement bien répartis dans tout le pays, mais il n'en existe pas dans les cantons d'Uri, Unterwald et Appenzell Rhodes-Intérieures. On peut dire qu'il y en a moins dans les cantons montagneux que sur le Plateau. La répartition des moulins à façon est, elle, conditionnée par le développement de la culture du blé et dans les montagnes, par les difficultés d'accès à

[1] Bull. sten. N. 1959, 39.
[2] Bull. sten. E. 1959, 89.
[3] Articles 18 à 33 et 64 à 67.

certaines localités. Quant aux moulins à blé dur, ils sont judicieusement répartis.

De 1938 à 1957, le nombre des moulins de commerce a passé de 327 à 294. Ce sont surtout les petites entreprises qui ont été éliminées. Malgré cela, la capacité des moulins actuels n'est utilisée qu'à 50 % en moyenne, en tenant compte des moulins à façon et à blé dur.

C'est là que réside le problème. En effet, on constate que les mesures de protection ont contribué à maintenir un grand nombre de moulins bien répartis. Pourtant, ces entreprises ne travaillent pas à plein rendement et si l'on voulait l'obtenir, il faudrait abolir certaines mesures comme le contingentement, ce qui risquerait d'aboutir à une très forte centralisation dans les mains de quelques entreprises. L'article 23 *bis* de la Constitution ne prévoit que « le maintien de la meunerie nationale », mais il est évident que l'intérêt du pays est qu'elle soit décentralisée, cela surtout pour des raisons stratégiques. La partie se joue donc entre les gros moulins et les petits, les premiers désirant s'agrandir, et les seconds redoutant précisément ces extensions. De là tout l'intérêt de la bataille pour la meunerie qui eut lieu aux Chambres.

Pour le Conseil fédéral, le but à atteindre était de maintenir une répartition judicieuse des moulins aussi bien au point de vue géographique que sous l'angle de l'importance des entreprises. En outre, il fallait tâcher d'obtenir que l'utilisation de leur capacité de production atteigne 70 % afin que les prix de la farine et du pain restent aussi bas que possible. Il fallait donc maintenir le cadre existant tout en l'adaptant et en permettant la réduction du nombre des moulins dont les capacités étaient insuffisamment utilisées et là où les conditions de transport permettaient leur disparition.

C'est à la réalisation de ce but que tend le chapitre de la loi consacré à la meunerie qui est, contrairement à la loi de 1932, divisé en trois parties, suivant la catégorie des moulins dont il s'agit.

a) Les moulins de commerce.

Les moulins de commerce sont astreints à un certain nombre d'obligations : ils sont tenus de loger gratuitement la moitié de la réserve de base, de l'entretenir et de la renouveler, et de fournir des sûretés pour l'accomplissement de leurs obligations. Si ces trois conditions ne sont pas remplies, la qualité de moulin de commerce ne peut pas leur être reconnue. Ils doivent en outre tenir une comptabilité exacte et reprendre le blé de la Confédération.

C'est le Conseil fédéral qui fixe chaque année le prix de vente du blé indigène [1] « sur la base du prix de revient moyen de blé étranger de

[1] Il peut sembler curieux que cette disposition sur le prix de vente du blé indigène (art. 21, al. 3) se trouve incorporée dans le chapitre de la loi consacré à la meunerie mais cela s'explique par le fait que ce sont les meuniers qui doivent payer ce prix.

qualité équivalente » et en se fondant sur la moyenne des douze derniers mois. Alors que, comme on l'a dit plus haut, le prix d'achat du blé indigène ne tient en principe pas compte du cours mondial du blé, son prix de vente par contre le fait. Nous avons déjà souligné que les écarts résultant soit de l'augmentation du prix de revient du blé indigène, soit de la diminution du prix de revient du blé étranger, provoqueront de grosses dépenses de la caisse fédérale et plus on produira de blé en Suisse, plus cela coûtera cher.

Les meuniers de commerce ont encore l'obligation de moudre le blé qu'ils importent ou achètent ou qui leur est attribué. Il faut une autorisation de l'administration pour que du blé non travaillé puisse sortir des moulins.

Les moulins de commerce sont protégés d'autre part par le monopole d'importation de la farine panifiable, accordé à la Confédération. Elle ne peut cependant en faire usage « qu'en période troublée, lorsque l'approvisionnement est sérieusement compromis ou en cas de danger de guerre », ou encore lorsque le prix de la farine panifiable est excessif. Des permis d'importation peuvent cependant être accordés moyennant paiement d'un droit de douane supplémentaire. Quant aux industries qui utilisent la farine panifiable « à des fins techniques, pour la fabrication de pâtes alimentaires ou de produits destinés à l'exportation », elles peuvent en importer et être totalement ou partiellement exonérées du droit supplémentaire.

Enfin, en faveur des moulins de commerce, les frais de transport du blé étranger à l'intérieur du pays sont réduits. Les CFF lui appliquent un tarif spécial et reçoivent des indemnités de la Confédération à cet effet.

Toutes ces dispositions, reprises en gros du régime de 1932, furent adoptées assez facilement par les deux Conseils.

Toutefois, la minorité de la commission du Conseil national essaya de faire passer une disposition faisant dépendre la mise en service de nouveaux moulins ou le déplacement et l'augmentation de la capacité des moulins d'une autorisation de l'Administration. C'était aller un peu loin dans la restriction de la liberté du commerce et de l'industrie et réintroduire en quelque sorte un contingentement dissimulé. La proposition fut repoussée par 90 voix contre 30 [1].

La question du prix de vente du blé indigène fit également l'objet d'une discussion, la minorité de la commission du Conseil national, dirigée par M. Max Weber, ancien conseiller fédéral, ayant proposé que ce prix soit fixé sur la base du prix de revient moyen du blé étranger de qualité équivalente « marchandise dédouanée, franco frontière suisse ». Cela revenait à ne pas compter dans le prix de revient du blé étranger les frais de magasinage et donc dans le calcul du prix de vente du blé

[1] Bull. sten. N. 1958, 591.

indigène. Ainsi ces frais auraient passé sur les épaules de la Confédération. M. Weber estimait que c'était plus conforme à la Constitution. Or, d'après la Division de justice et le professeur Huber, les frais de magasinage de la réserve supplémentaire pouvaient, en vertu de l'article 31 *bis*, alinéa 3, lettre *e*, être mis à la charge des consommateurs. Puisque la réserve supplémentaire était prévue pour le cas de guerre ou de crise grave et que l'article 31 en question réglait ces cas-là, cette argumentation juridique reprise par M. Streuli fut assez convaincante pour décider le Conseil national à repousser cet amendement par 79 voix contre 60 [1].

Mais ces questions étaient peu importantes en comparaison avec les mesures visant à assurer une bonne répartition des moulins. Comme on l'a vu plus haut, le Conseil fédéral avait estimé que les dispositions concernant les moulins, fondées sur l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e* de la Constitution, devaient faire l'objet d'un arrêté fédéral distinct. Les Chambres s'étant opposées à cette manière de voir introduisirent dans la loi un article 25 *bis*, qui devint définitivement l'article 25, sur l'égalisation partielle de la marge de mouture et un chapitre XII de dispositions transitoires (art. 64 à 67) sur le contingentement des moulins.

Nous examinons ces dispositions en les incluant dans la division consacrée aux moulins de commerce :

I. *La répartition des moulins à blé tendre et l'égalisation partielle de la marge de mouture.*

Le Conseil national aborda le premier le débat sur l'article alors numéroté 25 *bis* (actuellement 25) [2].

Pour le premier alinéa qui traitait de la répartition des moulins, la majorité et la minorité présentaient chacune une proposition.

La première proposait que la Confédération prenne, « conformément aux dispositions » de l'article 25 *bis*, les mesures nécessaires pour assurer la répartition judicieuse des moulins à blé tendre dans tout le pays en vue de son approvisionnement en farine en cas de guerre.

La seconde ne précisait pas qu'il s'agissait seulement de mesures conformes à l'article 25 *bis*, mais se contentait de proposer « les mesures nécessaires ». Sa disposition devait en outre concerner tous les moulins de commerce à blé dur comme à blé tendre et elle voulait que l'Assemblée fédérale donne son approbation à ces mesures.

Le plus paradoxal de cette affaire était que c'étaient les socialistes qui soutenaient la première, et les conservateurs chrétiens sociaux qui soutenaient la seconde, beaucoup plus interventionniste.

Au vote, la proposition de la majorité l'emporta par 83 voix contre 53 [3].

[1] Bull. sten. N. 1958, 578.
[2] Entré en vigueur le 1er juillet 1960. Cf. ROLF. 1959, 1056.
[3] Bull. sten. N. 1958, 586.

Quant au deuxième alinéa qui traite de l'égalisation partielle de la marge de mouture, il fit l'objet de trois propositions. On sait que cette institution a pour but de rétablir l'équilibre entre les frais des grands et ceux des petits et moyens moulins, ceux des premiers étant comparativement beaucoup moins importants. Avant l'introduction du nouveau régime et depuis 1950 [1], une taxe uniforme de 15 centimes par quintal était prélevée et son produit servait à distribuer une indemnité calculée d'après le débit de farine des moulins, les plus gros ne recevant rien. Dans son projet, le Conseil fédéral avait proposé de fixer le maximum de cette taxe à 50 centimes par quintal.

La majorité de la commission, elle, proposa que le montant de cette taxe soit de 1 franc par quintal au maximum et que les mesures prises en vertu de cette disposition soient soumises à l'Assemblée fédérale. Une minorité proposa que le maximum soit de 50 centimes et l'autre, celle dont la proposition pour le premier alinéa avait été rejetée, suggérait que l'approbation de l'Assemblée fédérale ne soit pas donnée uniquement pour les mesures prises pour l'application de l'égalisation partielle de la marge de mouture, mais, comme on l'a vu, pour toutes les mesures concernant la répartition des moulins.

Au vote, ce fut la solution de la majorité qui l'emporta par 76 voix contre 43 au projet de la première minorité [2].

L'article fut adopté par le Conseil des Etats qui décida cependant de supprimer les mots « perçue par l'administration » au sujet de la taxe. Il répondait ainsi à un vœu des meuniers qui voulaient pouvoir faire faire leurs décomptes par leur propre organisation. Mais cela ne signifiait pas que l'Administration des blés ne pourrait pas le faire pour ceux qui le désireraient.

Pourtant auparavant, le conseiller aux Etats Mäder avait proposé une solution toute nouvelle prévoyant que d'autres « dispositions à prendre par voie législative » seraient réservées et que toutes ces mesures devaient avoir pour but une utilisation aussi forte que possible de la capacité des moulins. Quant aux dispositions sur l'égalisation de la marge de mouture, elles devaient, à son avis, faire l'objet d'un article 25 *ter*. M. Mäder déclara, à l'appui de sa proposition, qu'il fallait prévoir d'autres mesures pour obtenir la répartition des moulins et que son plan correspondait mieux au projet d'arrêté temporaire du Conseil fédéral qui prévoyait aussi de porter la capacité des moulins à un niveau plus élevé (70 %). Le débat fut alors interrompu sur cet article, mais quand il reprit, le Conseil fédéral proposa un nouveau projet d'article 25 *bis* prévoyant que pour obtenir une répartition judicieuse des moulins, la Confédération édicterait les mesures nécessaires et que la capacité de

[1] ROLF. 1949, II, 1974.

[2] Bull. sten. N. 1958, 590. Une autre proposition, de M. Herzog, socialiste, prévoyant que les moulins au débit supérieur à 120 wagons n'auraient droit à aucune indemnité fut repoussée par 67 voix contre 39 (Bull. sten. N. 1958, 590).

production des moulins devait être utilisée autant que possible. Les alinéas 2 et 3 reprenaient les dispositions sur les frais de transport et l'égalisation de la marge de mouture.

Des critiques s'élevèrent alors dans le débat, aussi bien de la part de M. Streuli que du rapporteur et d'autres orateurs, sur l'alinéa 2 de la proposition Mäder. Tous soulignèrent qu'on ne pouvait pas admettre un article réservant pour l'avenir des dispositions à prendre. M. Streuli ajouta que cet alinéa donnait l'impression que des plans étaient déjà prêts, mais encore secrets, prévoyant peut-être la prolongation du monopole. Certains lui reprochèrent encore d'être superflu, puisque de toute façon de nouvelles mesures législatives pourraient un jour être prises. D'autres déclarèrent que ce texte risquerait de provoquer un référendum.

Le vote trancha la question et la proposition Mäder fut finalement rejetée par 15 voix contre 11, soit à une très faible majorité [1].

II. *Le contingentement des moulins de commerce* [2].

Objet d'une longue controverse, nous l'avons vu, le contingentement des moulins de commerce est maintenu dans les dispositions transitoires de la nouvelle loi, qui seront valables cinq ans et qui sont entrées en vigueur le 1er juillet 1960 [3].

Chaque moulin de commerce a droit à son contingent de farine, fixé par l'administration au prorata de ses ventes au cours d'une certaine période précédant l'entrée en vigueur de la loi. Quand le débit de farine d'un meunier dépasse son contingent, il doit payer une taxe pour l'excédent, taxe dont le taux est progressif pour décourager des productions supplémentaires trop importantes et qui est remboursée aux moulins qui n'atteignent pas leur contingent. Pour atténuer progressivement le contingentement, l'administration pourra reviser chaque année la base des contingents en tenant compte de l'évolution de la vente de farine.

Les transferts de contingents sont possibles seulement entre moulins desservant la même région et doivent être annoncés à l'administration. Ils ne doivent pas nuire à la répartition judicieuse des moulins dans le pays tout entier. Quand, par suite d'un transfert de contingent, un moulin cesse d'être exploité comme moulin de commerce, aucun contingent ne peut plus être attribué à un moulin situé sur le fonds de l'entreprise désaffectée et ce fait doit être mentionné au registre foncier.

Enfin, c'est la commission des blés qui fixe les contingents à attribuer aux nouveaux moulins et les suppléments de contingent à accorder aux anciens. L'autorité de recours pour ces décisions est le Département des finances et des douanes et en dernière instance, le Conseil fédéral.

Ces mesures furent adoptées sans grandes difficultés par les Chambres.

[1] Bull. sten. E. 1958, 336.
[2] Chapitre XII. Dispositions transitoires. Articles 64 à 67.
[3] ROLF. 1959, 1056.

Cependant, deux dispositions donnèrent lieu à des débats assez nourris :

Au Conseil des Etats, la majorité de la commission souligna que la décision du Conseil national au sujet de la définition du débit de farine supprimait purement et simplement le contingentement du blé dur [1]. M. Fauquex fit remarquer que les mots « en tant qu'ils ne sont pas livrés pour la fabrication de pâtes alimentaires » auraient en effet pour résultat de supprimer le contingentement du blé dur, puisque justement cette sorte de blé était principalement destinée à cette fabrication. Il fit ensuite ressortir, entre autres arguments, que les moulins à blé dur étaient déjà mal répartis dans le pays et que la suppression du contingentement les ferait tous se déplacer vers la frontière à cause de l'égalisation partielle des frais de transport pour les blés étrangers, et que dans les moulins où l'on mettait en œuvre simultanément du blé dur et du blé tendre, il serait impossible d'éviter des fraudes.

M. Streuli répondit que le contingentement, pour les moulins à blé tendre, fondé sur l'article 31 *bis*, alinéa 3, lettre *e*, de la Constitution, répondait à l'intérêt général vu l'importance du pain et la nécessité de pouvoir en fabriquer en temps de crise, alors qu'au contraire les pâtes alimentaires étaient beaucoup moins importantes à ce point de vue et que par conséquent on ne pouvait pas contingenter plus longtemps les moulins à blé dur. Le Conseil fédéral, déclara-t-il, se refusait à interpréter aussi extensivement l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e*.

Divisée, la Chambre passa au vote dont les résultats furent 15 voix pour la proposition de la majorité visant au maintien du contingentement des moulins à blé dur et 15 voix pour celle de la minorité qui demandait d'adhérer à la décision du Conseil national. Pour trancher la question, le président annonça alors qu'il se prononçait pour la proposition de la minorité [2].

Le second objet de controverse fut la question de la durée des dispositions transitoires. Comme le professeur Müller, directeur de l'Institut d'organisation industrielle de l'Université de Berne, consulté par le Département des finances et des douanes, avait préconisé un système de contingentement perfectionné visant à améliorer progressivement le degré d'utilisation de la capacité de production des moulins et que la plupart des cantons et associations consultés avaient demandé le maintien au moins temporaire du contingentement, il était clair que la seule chose que les adversaires de cette institution pourraient faire au Parlement serait d'en limiter autant que possible la durée, alors que ses partisans en réclameraient une prolongation exagérée.

[1] Le texte adopté par le Conseil national était le suivant : « Le débit de farine panifiable représente le total des livraisons de produits alimentaires tirés de la mouture du blé tendre et du blé dur, en tant qu'ils ne sont pas livrés pour la fabrication de pâtes alimentaires, pour des usages techniques ou pour l'exportation. Les quantités de farine panifiable achetées sont déduites du débit. »

[2] Bull. sten. E. 1958, 332.

C'est ainsi que la majorité de la commission du Conseil national proposa de limiter la durée des dispositions transitoires à cinq ans, que la minorité réclama dix ans et que M. Herzog (socialiste) proposa qu'aussi bien l'article 25 *bis*, 2e alinéa, sur l'égalisation partielle de la marge de mouture que les dispositions transitoires, devaient être adoptés pour cinq ans. Il s'ensuivit un long débat au cours duquel les partisans de la prolongation à dix ans déclarèrent que cinq ans ne suffiraient pas à trouver un régime satisfaisant pour la meunerie. M. Streuli répondit qu'un tel délai ferait échouer toute la loi devant le peuple et il demanda qu'au moins, s'il était adopté, les Chambres fassent du contingentement un arrêté séparé pour que toute la loi n'échoue pas à cause de lui.

Au vote, la proposition de M. Herzog fut rejetée par 78 voix contre 38 et celle de la minorité par 84 voix contre 27. Ainsi donc, le contingentement sera maintenu pour cinq ans. C'est là un juste compromis entre les dix ans réclamés par ses partisans et les deux ans de ses adversaires, c'est-à-dire de la Fédération des coopératives Migros.

Pendant ce temps, les autorités, en accord avec les parties intéressées, mettront au point un nouveau régime de la meunerie, destiné à en assurer la décentralisation sans contingentement.

C'est de cette manière qu'a pris fin pour le moment la « bataille des moulins ». On se rappelle qu'au moment de la discussion de la loi de 1932, il y avait déjà eu une grande controverse au sujet de l'égalisation des frais de transport du blé étranger. On avait assisté à une lutte entre moulins de la périphérie et moulins de l'intérieur, lutte dont l'enjeu géographique et stratégique n'était pas négligeable.

Après la guerre, le même combat a repris entre les moulins, mais à propos du contingentement, la question des frais de transport ayant été résolue d'une façon satisfaisante dans la loi de 1932. Dès 1945, petits et gros moulins s'affrontèrent et, au-delà du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou de la protection des petites entreprises, réapparurent les considérations stratégiques qui l'avaient emporté en 1932, à savoir qu'il est de l'intérêt même de tout le pays d'avoir des moulins de commerce répartis dans tout son territoire et non pas concentrés dans quelques grands centres à la frontière comme c'est le cas aux Pays-Bas où huit grosses entreprises satisfont à 90 % de toute la consommation de farine du pays [1].

b) Les moulins à façon.

Les moulins à façon, petites entreprises artisanales, ne mettent en œuvre que le blé indigène des producteurs-consommateurs. Ils sont donc le complément indispensable des exploitations agricoles qui vivent de leurs propres ressources. De façon générale et comme pour les moulins de commerce, le pays a intérêt à ce qu'existe sur toute l'étendue de son

[1] FF. 1958, II, 202.

territoire une meunerie à façon qui prouve toute son utilité en cas de guerre ou de crise.

Or, depuis la fin de la guerre, les moulins à façon ont été de plus en plus concurrencés par les moulins de commerce qui s'efforcent de multiplier leurs relations avec le monde agricole, dont les produits ont une qualité plus constante et qui disposent de moyens de transport qui leur confèrent de gros avantages.

Comme la présence des moulins à façon est malgré tout indispensable, la nouvelle loi renforce les mesures de protection de ces entreprises.

Aux dispositions réglant les obligations des meuniers à façon et les subsides que la Confédération peut leur accorder pour la restauration de leurs installations ou la construction de nouveaux moulins, dispositions existant depuis 1932 [1], s'ajoute un nouvel article 27 qui prévoit que l'administration peut « obliger les moulins de commerce à limiter leurs moutures à façon dans une mesure équitable » afin de maintenir un « nombre suffisant » de moulins à façon judicieusement répartis dans le pays.

Le projet du Conseil fédéral avait prévu simplement que les moulins de commerce pourraient être obligés de limiter leurs moutures à façon « en vue de maintenir un nombre suffisant de moulins à façon ».

Au Conseil national, un amendement Reichling proposa en plus d'établir le principe que la Confédération veillait « au maintien d'un nombre suffisant de moulins à façon et à leur répartition judicieuse dans l'ensemble du pays », ce qui était inacceptable pour M. Streuli qui déclara que cela revenait à obliger la Confédération à veiller au maintien des moulins à façon tout en lui permettant de prendre les mesures qu'elle voulait à cet effet, en plus des mesures de restriction des moulins de commerce déjà prévues. A l'en croire, la Confédération recevrait ainsi des pleins pouvoirs qu'elle ne désirait pas.

La proposition Reichling fut alors rejetée au vote par 42 voix contre 40 [2].

Au Conseil des Etats, une version moins impérative de cette proposition fut alors adoptée, disant que la Confédération « soutient les efforts visant à maintenir un nombre suffisant de moulins à façon et à favoriser leur répartition judicieuse sur l'ensemble du pays » et le Conseil national s'y rallia.

c) Les moulins à décortiquer.

Ces entreprises, qui mettent en œuvre l'épeautre, sont soumises à des dispositions répondant également aux buts du régime (obligation de mettre en œuvre la marchandise reçue, maintien de la qualité, registre spécial et indemnité). Ces dispositions ne sont pas nouvelles et

[1] 337 subventions d'un montant total de 675 291 fr. 35 ont été versées de 1929 à 1957 (FF. 1958, II, 212).

[2] Bull. sten. N. 1958.

ont été prises dans une ordonnance de l'Administration des blés du 15 juillet 1933 concernant le ravitaillement du pays en blé [1]. Le Conseil fédéral a simplement voulu simplifier la situation de ces moulins en fixant leurs obligations et responsabilités dans la loi, comme pour les autres moulins.

Section 6. *La sauvegarde des intérêts des consommateurs* [2].

La loi de 1932 avait pris un certain nombre de dispositions en faveur des consommateurs. Pendant la guerre, celles-ci furent renforcées par la taxe sur la farine blanche destinée à faire diminuer le prix du pain. Cette taxe fut maintenue dans le régime provisoire, mais, inconstitutionnelle, elle n'a pas pu subsister et a disparu de la nouvelle loi.

Par contre, le nouveau régime renforce encore les mesures en faveur des consommateurs par rapport à celles de 1932.

C'est ainsi que comme nous l'avons déjà vu pour les articles 7, 5e alinéa, et 22, 3e alinéa, le prix de vente du blé indigène aux meuniers et du blé étranger provenant du renouvellement des stocks de l'administration sera calculé d'après « la moyenne du prix du blé étranger de qualité équivalente, durant les douze derniers mois », alors que dans la loi de 1932, ce prix était soit le « prix du jour » (art. 4, al. 3), soit « le prix de revient moyen du blé étranger de qualité équivalente, rendu franco moulin » (art. 19, al. 1). Il y a donc un progrès visant à stabiliser le prix de cette partie de la quantité totale livrée aux moulins, et par conséquent le prix de la farine et du pain. En outre, comme par le passé, c'est la Confédération qui supporte la différence entre le prix d'achat du blé indigène et son prix de vente.

En ce qui concerne la surveillance des prix de la farine et du pain, le système adopté est repris de la loi de 1932 tout en étant perfectionné. C'est ainsi que les meuniers de commerce et les boulangers, comme leurs associations, peuvent être obligés [3] de communiquer les changements de prix qu'ils veulent appliquer et de fournir à l'administration tous les renseignements qu'elle pourra demander.

Egalement comme par le passé, si les prix de la farine panifiable ou du pain « paraissent dépasser dans une mesure injustifiée le prix de revient normal », l'administration ordonnera une enquête en liaison avec les associations professionnelles.

Le régime de 1959 apporte cependant des nouveautés dans les cas où ces prix sont excessifs. A ce moment-là, l'administration engage des pourparlers avec les associations professionnelles intéressées et les représentants des consommateurs ainsi que les autorités cantonales compétentes, afin de ramener les prix à un « niveau équitable ».

[1] Cf. FF. 1958, II, 212.
[2] Articles 34 à 37.
[3] Articles 26 LF 1932 : « ... sont tenus de communiquer sans délai ... ».

Si cette procédure échoue, « le Conseil fédéral peut fixer à titre provisoire des prix maximums ou y autoriser les cantons ».

Enfin, si le prix de la farine panifiable est excessif, l'administration importe de la farine ou en autorise l'importation avec dispense totale ou partielle du droit de douane supplémentaire prévu normalement en cas de délivrance de permis d'importation de farine.

Le nouveau régime prévoit donc un système beaucoup plus énergique d'intervention de l'Etat avec la fixation de prix maximums que dans la loi de 1932, quoique celle-ci eût prévu que le Conseil fédéral pouvait « recourir à d'autres mesures appropriées » pour assurer le ravitaillement à des prix équitables.

L'institution de prix maximums au cas où les enquêtes et négociations n'auraient pas réussi, qui est donc une procédure exceptionnelle, est une nouveauté portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Le Conseil fédéral estime cependant qu'elle n'enfreint pas l'article 23 *bis* qui prévoit que la Confédération « surveille, dans les limites de ses attributions, le commerce et les prix du blé, de la farine panifiable et du pain ». A son avis, la « surveillance » des prix implique l'intervention de l'Etat et même des mesures de répression et il souligne que si « surveillance » ne signifiait qu'« observation », la disposition en question n'aurait pas été incluse dans la Constitution, car alors elle n'aurait porté atteinte à aucun intérêt privé. De toute façon, les boulangers et meuniers sont suffisamment protégés par les négociations préalables.

On revient ainsi aux prix maximums qu'on avait délibérément abandonnés en 1932 à la suite des mauvaises expériences qu'on avait faites pendant la guerre de 1914. Encore faudra-t-il que ces prix soient fixés d'une manière rationnelle sur la base du prix de revient d'une entreprise travaillant dans des conditions moyennes, afin de ne pas laisser passer trop d'abus.

Une autre nouveauté apparaît encore dans le domaine de la protection des consommateurs sous la forme de l'article 36 : les efforts visant à encourager la qualité du pain au point de vue physiologique seront désormais encouragés. Des enquêtes et des essais pourront être effectués à cet effet avec la collaboration du Service fédéral de l'hygiène publique. Cette innovation répond aux vœux de la Commission fédérale de l'alimentation qui, depuis plusieurs années, s'est penchée sur ce problème.

Enfin, comme en 1932, des subsides seront versés afin d'égaliser les prix de la farine panifiable et du pain dans les régions de montagne.

Section 7. *La surveillance du trafic du blé* [1].

Afin d'éviter que les avantages accordés au blé indigène ne soient attribués à du blé étranger, que les protections accordées aux diverses

[1] Articles 38 et 39.

parties ne soient compromises, et, en général, pour écarter les abus, il est nécessaire de soumettre le trafic du blé à une certaine surveillance. La nouvelle loi contient deux articles sur ce sujet, alors que l'ancienne en avait quatre (29 à 32), mais les dispositions nouvelles sont reprises de l'ancien système. C'est l'Administration des blés qui surveille le trafic, alors qu'en 1932, c'était l'Administration des douanes. C'est là une simplification bienvenue.

Les obligations des négociants en blé restent les mêmes [1], quoiqu'elles soient rédigées d'une manière différente. En effet, en 1932 le requérant devait signer une déclaration de garantie par laquelle il s'engageait à remplir ses obligations.

Comme autrefois, les négociants ne peuvent céder du blé qu'à l'administration, d'autres négociants reconnus ou des moulins de commerce.

Le moment où commence et finit la surveillance reste le même, ainsi que les conditions faites au négociant qui veut s'y soustraire sauf que, dans des cas exceptionnels, l'administration peut renoncer à percevoir le supplément du droit de douane. Cela se produit constamment en cas de lots peu importants destinés à des essais ou des usages techniques.

Enfin, la nouvelle loi ne mentionne pas les cas où la surveillance ne se fait pas.

Section 8. *L'organisation* [2].

L'organisation instituée par le régime de 1932 ayant fait ses preuves, elle est reprise presque telle quelle. Cependant, la nouvelle loi ne mentionne plus l'Administration des douanes qui était autrefois chargée de l'application d'une partie des dispositions de la loi.

En outre, l'année comptable ne commencera désormais plus le 1er juillet. La décision de faire débuter l'année comptable de l'administration en même temps que l'année civile avait du reste été prise en 1947. La nouvelle loi ne fait que la consacrer.

Il faut encore mentionner que le Conseil national, sur la proposition de sa commission, elle-même inspirée par M. Leuenberger (socialiste), avait adopté sans opposition une disposition supplémentaire prévoyant que le Conseil fédéral pourrait nommer une commission consultative de 9 à 15 membres comprenant des représentants des branches économiques intéressées et des consommateurs, qui donnerait son préavis « sur les problèmes importants de l'économie céréalière ».

Au Conseil des Etats, la commission avait décidé à l'unanimité de repousser cette proposition. En effet, disait-elle, si le Conseil fédéral voulait nommer une commission, il pourrait toujours le faire et cela

[1] Inscription au Registre du commerce, annonce à l'administration, comptabilité, cautionnement pour la garantie de l'exécution des engagements pris envers la Confédération.

[2] Articles 40 à 44.

valait mieux que d'avoir là un nouvel organe de l'Administration fédérale. Malgré l'intervention de M. Streuli, qui estimait que la commission proposée rendrait d'éminents services comme celle qui existait pour la Régie des alcools, le Conseil des Etats repoussa cette proposition par 26 voix contre 5 [1]. Le Conseil national s'obstina cependant à la maintenir [2] et le Conseil des Etats à la rejeter [3].

La troisième fois que le Conseil national eut à examiner cette question, il vota par 58 voix pour la commission consultative contre 55 [4], mais déjà à ce moment-là, la minorité de sa commission en avait proposé le rejet. Encouragé par cette évolution, le Conseil des Etats maintint sa décision à l'unanimité de 32 voix [5]. Finalement, la majorité de la commission du Conseil national recommanda à la Chambre de se rallier à la décision du Conseil des Etats, ce qu'elle fit par 60 voix contre 59 [6]. La bataille avait été dure, mais le Conseil national ne céda que parce que M. Streuli avait promis qu'une commission serait de toute manière créée, que la loi le prévoie ou non.

Section 9. *Le financement du régime.*

Le régime du blé de 1959, comme son prédécesseur de 1932, coûte cher. Les nombreuses primes, subventions et allocations qu'il prévoit ainsi que les frais qu'il entraîne sont supportés par la Confédération. De toutes ces dépenses, la plus importante est le surprix accordé au blé indigène par rapport au blé étranger. Comme on l'a vu, la Confédération paie le blé indigène à un prix calculé d'après les frais de production, mais elle le revend à un prix fixé d'après le prix moyen du blé étranger pendant les douze derniers mois.

De ces définitions, il ressort que plus le prix du blé étranger baisse ou que plus le coût de production ou la quantité produite de blé indigène augmente, plus la Confédération aura à faire face à des dépenses élevées. Or, depuis 1932, c'est justement ce qui s'est produit pour les blés indigènes, alors que les prix du blé étranger, qui avaient considérablement augmenté pendant la guerre, ont baissé depuis, pour se stabiliser ensuite et recommencer à baisser depuis 1957.

Ces quelques constatations permettent de se rendre compte de la charge qui résulte pour la caisse fédérale de l'absence complète de relation entre le prix d'achat et le prix de vente du blé indigène. C'est pour cette raison qu'elle peut avoir intérêt à encourager le plus possible l'approvisionnement direct qui ne lui coûte que la prime de mouture

[1] Bull. sten. E. 1958, 324.
[2] Bull. sten. N. 1959, 43.
[3] Bull. sten. E. 1949, 90.
[4] Bull. sten. N. 1959, 197.
[5] Bull. sten. E. 1959, 93.
[6] Bull. sten. N. 1959, 219.

(15 à 31 francs par quintal de grain moulu) [1] au lieu du surprix qui était, au début de 1958, de 30 francs environ [2].

Selon les prévisions du Conseil fédéral, les dépenses totales s'élèveront à 88 700 000 francs, dont 63 millions de francs en tout cas de surprix pour le blé indigène [3] et 15 millions de francs pour la prime de mouture, le reste se divisant en frais divers, pour la prise en charge et le versement de la prime de mouture, encouragement à la production des semences, frais de magasinage, allocations aux CFF et subventions pour les transports en montagne.

Comment payer ? Deux catégories de recettes permettent de couvrir en partie ces dépenses, quoiqu'elles ne figurent pas dans les comptes de l'Administration des blés. Il s'agit d'une part de recettes tirées des droits d'entrée perçus sur le blé (3 francs par quintal) et qui rapportent annuellement 9 millions de francs, et d'autre part du droit de statistique perçu sur toutes les marchandises passant la frontière, qui rapporte environ 12 millions de francs actuellement, soit au total 21 millions de francs.

Ce sont là les seuls moyens dont la Confédération dispose pour financer le régime, et encore, tous les chiffres donnés ci-dessus ne sont que des évaluations. La réalité peut être toute différente, comme cela fut le cas notamment en 1935-1937.

L'Administration fédérale des blés est donc condamnée au déficit permanent.

Section 10. L'obligation de renseigner [4].

Alors qu'en 1932 ce n'étaient que les meuniers et les négociants qui étaient tenus de fournir les renseignements utiles aux agents de la Confédération (art. 15, al. 4, et 30, al. 1), le nouveau régime prévoit que toutes les entreprises ou personnes « qui mettent en œuvre, sous une forme quelconque, du blé, des produits de la mouture ou des produits à base de farine panifiable, en emmagasinent, en transportent, en emploient ou en font le commerce » seront soumises à l'obligation de renseigner les agents de la Confédération chargés de contrôler l'observation de la loi et son application. Toutes devront présenter à ces agents, s'ils le demandent, des pièces justificatives, leurs livres et leur correspondance et devront les laisser pénétrer dans leurs exploitations.

Les entreprises qui fabriquent les produits destinés à être incorporés à la farine panifiable (farine de fèves, farines maltées, etc.) sont soumises aux mêmes obligations.

[1] ROLF. 1958, 409.
[2] FF. 1958, II, 218.
[3] On estime que 20 000 à 22 000 wagons de 10 tonnes seront livrés à la Confédération ces prochaines années, calculés avec un surprix de 30 francs par quintal, ce qui donne 60 millions à 66 millions, donc 63 millions en moyenne (FF. 1958, II, 218).
[4] Article 45.

Ces sévères mesures sont prises afin de pouvoir faire appliquer strictement la loi, car l'expérience a montré que sans obligation de renseigner cette surveillance était très difficile.

Section 11. Les dispositions pénales, les sanctions administratives et dommages-intérêts et la juridiction administrative [1].

Comme pour la loi de 1932, nous nous dispensons de commenter ces questions plus proprement juridiques et qui, par conséquent, sortent du cadre de notre travail.

Il faut toutefois remarquer qu'elles sont beaucoup plus développées qu'en 1932 puisqu'elles font l'objet de trois chapitres distincts au lieu d'un seul.

Section 12. dispositions finales.

Au sein de ces mesures, il faut souligner que les droits et obligations de la Confédération découlant notamment des accords internationaux sur le blé pourront être transférés aux négociants et meuniers dès l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire quand le monopole d'importation aura été aboli.

Après l'adoption de la loi, la commission du Conseil national déposa un postulat invitant le Conseil fédéral à réduire de 3 francs à 60 centimes par quintal le droit de douane sur le blé dur. Cette proposition fut adoptée par 73 voix contre 29 à un amendement Dellberg suggérant la même mesure pour toutes les céréales panifiables.

[1] Articles 46 à 63. Il est intéressant de noter toute l'organisation de juridiction administrative prévue par la loi (art. 58 à 63) avec diverses procédures de recours (au Département fédéral des finances et des douanes, puis au Conseil fédéral, à la Commission des blés, à la Commission arbitrale prévue par la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique). Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est également prévu.

CHAPITRE III

LES ACCORDS INTERNATIONAUX SUR LE BLÉ

§ 1. Introduction historique

Pendant l'entre-deux-guerres, l'agriculture d'un certain nombre de pays, eut à surmonter des difficultés dues à la surproduction. On n'arrivait plus à écouler les produits agricoles de plusieurs récoltes abondantes. Même les mesures prises pour soutenir les prix étaient insuffisantes, car la crise était générale dans le monde.

En outre, les spéculateurs s'étaient emparés de ces denrées, et surtout du blé, pour provoquer des hausses et des baisses de prix vertigineuses dont ils tiraient profit. Il suffisait d'un modeste accroissement des stocks pour provoquer l'effondrement des prix mondiaux et des répercussions immédiates dans la production agricole. En Suisse, on l'a vu, les prix garantis permettaient un développement plus constant des cultures, mais c'était la Confédération qui devait payer la différence entre les prix mondiaux et les prix d'achat du blé indigène.

Pour parer à ces inconvénients, à l'incertitude et à l'instabilité qui en résultaient, la Société des Nations s'occupa de la question.

En janvier 1930, au cours d'une séance du Comité d'experts pour les questions agricoles de la SDN, le professeur Laur, directeur de l'Union des paysans suisses et vice-président de la Commission internationale de l'agriculture, fit ressortir la nécessité d'une réglementation sur le plan international. La question émergea plusieurs fois au cours de conférences qui eurent lieu sous l'égide de la Commission d'études pour une Union européenne, mais en mars 1931, au cours d'une de ces séances qui se tenait à Rome, l'idée fut lancée de la création d'une organisation internationale comprenant tous les pays et visant à réglementer la production et le commerce du blé.

En mai 1931 se réunirent à Londres les représentants de 11 pays exportateurs qui voulaient trouver un moyen d'écouler les stocks des dernières récoltes et de celle de 1931-1932. Ils parvinrent à un accord basé sur un projet du professeur Laur, mais les USA ne s'y rallièrent pas et cette abstention le rendit inopérant.

En 1932 et 1933, la question fut reprise dans des commissions de la SDN et en août 1933, une conférence se réunit à Londres, à laquelle par-

ticipèrent 30 pays importateurs et exportateurs. Cette conférence aboutit à une sorte de « gentlemen agreement », l' « Acte final de la Conférence des pays exportateurs et importateurs de blé ». Le but de cet accord, bien qu'il ne fût pas expressément défini, était de limiter progressivement les cultures. Les pays exportateurs devraient contingenter leurs exportations et les pays importateurs ne rien faire pour développer leur production et réduire progressivement leurs droits de douane à mesure que baisseraient les prix sur le marché mondial. En outre, un Comité consultatif international du blé devait être mis sur pied pour contrôler l'application de ces mesures.

Or vint la récolte de 1933 qui fut très abondante en Europe, de sorte que la demande pour le blé d'outre-mer diminua. L'accord de Londres devint inutile et personne ne s'en soucia plus.

La deuxième guerre mondiale modifia complètement la situation. Malgré l'accroissement des stocks qui continuait dans certains pays non belligérants comme l'Argentine, du fait des bonnes récoltes et des difficultés d'importation des pays européens gênés par la guerre maritime, on constata à la fin du conflit une pénurie générale de blé. Ce phénomène était dû notamment à la disparition des stocks et à la diminution des cultures en Europe, à l'accroissement de la population mondiale et à la destruction des rizières d'Extrême-Orient. Le problème était complètement renversé : on n'avait plus assez de céréales, alors qu'avant la guerre il y en avait trop.

Sous l'égide de la FAO, un Conseil international de crise pour l'alimentation (IEFC) fut créé, qui avait son siège à Washington et qui s'occupa de la répartition des excédents de céréales entre les pays importateurs. En outre, les récoltes de 1946 et 1947 furent mauvaises et d'après les enquêtes faites à cette époque, cette situation de pénurie allait se maintenir jusqu'en 1950 ou 1951.

Vers la fin de la guerre, les gouvernements de Grande-Bretagne, du Canada, d'Australie, d'Argentine et des USA avaient créé un Comité international du blé indépendant. Cet organisme convoqua tous les Etats membres de l'ONU et de la FAO à une conférence qui se tint à Londres au printemps 1947 et qui devait rédiger un accord international. On prévoyait à cette époque le retour de la surproduction des céréales et il fallait agir en conséquence. La Suisse ne délégua qu'un observateur à cette réunion, car elle estimait que le problème de la surproduction n'était pas très urgent. De plus, elle restait sceptique sur les chances d'aboutir à un accord après l'expérience de 1933. Ce scepticisme se justifia partiellement : un projet d'accord fut tout de même élaboré mais jamais signé, parce que l'Argentine refusait de restreindre sa liberté d'action dans le domaine des prix et des quantités à exporter. En outre, un accord sur les prix entre pays importateurs et exportateurs ne fut jamais réalisé. Cependant, le projet tenait compte de l'expérience de 1933 et toute clause contraire à l'intérêt national de certains pays fut éliminée,

comme par exemple les dispositions obligeant les pays importateurs à ne pas développer leurs cultures de blé.

Malgré ces progrès, il n'y eut pas grand chose de positif et la conférence chargea le conseil prévu dans le projet d'accord de continuer ses travaux en vue d'un nouvel accord.

§ 2. L'accord international sur le blé du 6 mars 1948

Le Conseil international du blé (Grande-Bretagne, Canada, Australie, Argentine et USA) se réunit alors à Washington, le 28 janvier 1948. Tous les membres des Nations Unies et de la FAO avaient été invités à assister à ses travaux qui prenaient comme base de discussion le projet de l'année précédente. La conférence décida que le nouvel accord serait conclu sans la participation de l'Argentine, c'est-à-dire que son application serait limitée à trois pays exportateurs : l'Australie, le Canada et les USA. Cette décision ayant renforcé les chances de succès, la Suisse transforma le mandat de l'observateur qu'elle avait dépêché à Washington en un mandat de délégué véritable lui donnant pouvoir de signer l'accord. La Confédération se trouvait en effet devant l'alternative la forçant à choisir entre la participation directe à la rédaction de l'accord et l'abstention qui risquait de la priver de toute attribution lors de la répartition des excédents des 3 pays exportateurs en question. Or, vu la pénurie de blé qui existait encore à cette époque, il était dangereux d'adopter cette dernière solution.

Les pourparlers durèrent quelques semaines et le 1er avril 1948, délai fixé pour la signature, l'acte avait été paraphé par les délégués des 3 pays exportateurs et les 33 pays importateurs représentés à la conférence.

Cet accord de 23 articles avait pour but « d'assurer des approvisionnements de blé aux pays importateurs et d'assurer des marchés aux pays exportateurs à des prix équitables et stables ». En d'autres termes, la répartition de la production de blé devait se faire à des prix normaux et sans spéculation.

L'article II, l'un des plus importants, fixait les obligations d'achat et de vente des parties. Du fait de l'absence de l'Argentine et de l'URSS, l'accord ne concernait qu'une quantité de froment évaluée à 13 600 000 tonnes, soit environ la moitié du commerce international du blé d'avant-guerre. Cette limitation des quantités exportables était due au fait que certains pays exportateurs désiraient conserver des stocks qu'ils destinaient à des « programmes de nutrition ».

Les pays importateurs se divisaient en deux groupes :

— ceux qui s'efforçaient de couvrir, grâce à l'accord, la plus grande partie de leurs besoins ;

— ceux qui n'en couvraient qu'une part modeste. La Suisse faisait partie de ce groupe. Elle ne s'engagea à acheter chaque année que

200 000 tonnes de blé aux 3 pays exportateurs, bien que ses besoins fussent de 400 000 à 500 000 tonnes, mais l'accord signé en janvier 1947 avec l'Argentine l'obligeait à importer de ce pays 100 000 tonnes de froment et 20 000 tonnes de seigle, et les accords signés avec l'URSS prévoyaient qu'elle pouvait en importer 100 000 tonnes de froment et 10 000 tonnes de seigle. Cependant, les prix fixés dans l'accord étaient beaucoup plus avantageux que ceux des autres pays exportateurs, mais cela n'avait pas modifié l'attitude de la Suisse qui préférait ne pas se lier pendant cinq ans à 3 pays exportateurs seulement.

D'autre part, la Suisse laissa clairement entendre qu'elle n'importerait pas ses contingents de blé sous forme de farine, à défaut de pouvoir insérer dans le texte du traité une disposition prévoyant cette exception. Cette exigence était dictée par la législation nationale concernant la protection des moulins, qui accordait à la Confédération le droit exclusif d'importer de la farine.

L'article V prévoyait d'autre part la possibilité pour certains pays d'échapper à leurs obligations à cause de difficultés monétaires. La Suisse n'ayant pas ces difficultés pouvait se sentir lésée, mais cet avantage des pays à difficultés économiques était compensé par le fait que c'était le Conseil international du blé prévu à l'article XI qui décidait des exemptions.

Enfin, autre article important, l'article VI fixait les prix de base minimums et maximums en dollars canadiens. Alors que les prix de base maximums devaient rester pendant toute la période de l'accord, soit de 1948 à 1953, de 2 dollars canadiens par boisseau, les prix minimums devaient décroître chaque année de $ 0.10, passant ainsi de $ 1.50 à $ 1.10. Ces prix étaient à peu près le double ou le triple des prix d'avant-guerre mais étaient inférieurs aux prix les plus bas cotés sur le marché mondial en 1947. Cela explique les difficultés qu'il fallut surmonter pour arriver à un accord, et si les pays exportateurs firent des concessions, celles-ci furent compensées par la possibilité de revision des prix des trois dernières années.

L'accord prévoyait encore que les pays exportateurs pourraient exporter du blé à des prix spéciaux pour la réalisation de « programmes de nutrition » approuvés par la FAO, à condition que la demande des pays importateurs soit pleinement satisfaite, et que des stocks minimums devaient être amassés pour stabiliser notamment les prix. L'application de ces mesures devait être surveillée et contrôlée par le Conseil international du blé dont faisaient partie tous les gouvernements contractants et qui devait se réunir une fois par semestre au moins dans le cours de l'année agricole. Les gouvernements contractants s'engageaient à se considérer liés par ses décisions. Le Conseil devait créer en plus un Comité exécutif et un Comité consultatif technique permanent des équivalences de prix. Les dépenses de ces organismes devaient être couvertes par les gouvernements contractants.

L'accord devait être ratifié le 1er juillet 1948 au plus tard, car une partie des articles entreraient en vigueur ce jour-là, le reste seulement le 1er août 1948. Il resterait en vigueur jusqu'au 31 juillet 1953. Enfin, une procédure de revision était prévue.

Dans son message du 14 mai 1948 « concernant l'approbation de l'accord international sur le blé de Washington »[1], le Conseil fédéral estimait que l'accord n'apportait pas encore de solution définitive, mais qu'il représentait tout de même un résultat positif, malgré les grosses lacunes que constituaient l'absence de l'URSS et de l'Argentine et le fait qu'il n'y avait aucune sanction contre les pays ayant violé leurs engagements. En dépit de ces imperfections et des risques d'une éventuelle chute des prix en cas de surproduction future, le Conseil fédéral estimait qu'il apportait une garantie nouvelle pour l'approvisionnement de la Suisse en blé puisqu'il était impossible de satisfaire tous les besoins de la consommation du pays avec la production indigène. Il concluait en recommandant aux Chambres d'accepter le projet, ce qu'elles firent le 10 juin 1948[2].

Contrairement à toutes les prévisions, cependant, l'accord ne fut pas mis à exécution, le Sénat américain ayant refusé de le ratifier.

§ 3. Les accords internationaux sur le blé entrés en vigueur

Section 1. L'accord du 23 mars 1949.

Après les élections présidentielles et parlementaires de 1948, le gouvernement américain prit à nouveau l'initiative de convoquer une conférence sur le blé qui eut lieu du 26 janvier au 23 mars 1949. Déjà la situation avait changé. Des récoltes extraordinairement abondantes en 1948 et la perspective de nouvelles moissons fructueuses affaiblissaient considérablement la position des pays exportateurs qui avaient passé au nombre de 7 (USA, Canada, Australie, Argentine, URSS, France et Uruguay)[3]. Cette augmentation du nombre des exportateurs ne facilita pas les discussions sur les prix et au cours des travaux, 2 pays se retirèrent ; l'Argentine qui estima ces prix insuffisants et l'URSS qui ne parvint pas à obtenir la participation qu'elle voulait.

Finalement, l'accord fut conclu et paraphé par 5 Etats exportateurs et 25 Etats importateurs.

Assez semblable à l'accord de 1948, le nouvel accord s'en distinguait cependant sur certains points. C'est ainsi qu'il ne devait être valable que quatre ans au lieu de cinq.

[1] FF. 1948, II, 341.

[2] Cf. ROLF. 1948, 715.

[3] Dans l'accord précédent, la France s'était engagée à importer en cinq ans, 950 000 tonnes de froment. En 1949, elle s'inscrivait parmi les pays exportateurs. Cet exemple montre bien avec quelle rapidité la situation peut évoluer.

Comme son prédécesseur, il ne s'appliquait qu'à la moitié environ du commerce mondial de froment (12 400 000 tonnes en 1949, 13 600 000 tonnes en 1948), mais le nombre des pays importateurs avait passé de 33 à 37. La plupart des pays européens, sauf l'Italie, le Danemark et la Norvège, avaient diminué le montant de leurs achats obligatoires parce qu'ils avaient eux-mêmes développé leur production ou qu'ils comptaient sur ce développement pour les années suivantes [1]. Suivant le mouvement général, la Suisse avait réduit son contingent de 200 000 à 175 000 tonnes, parce qu'en 1947, certains accords commerciaux qu'elle avait conclus prévoyaient l'achat de blé par la Suisse en échange de ses exportations. De toute façon, notre pays n'avait pas impérieusement besoin de participer à l'accord, mais le Conseil fédéral avait estimé qu'il valait mieux le faire pour pouvoir importer les excellents froments Manitoba et Amber Durum (blé dur) qui permettraient d'améliorer la qualité de la farine et des pâtes alimentaires pour pouvoir concurrencer avec succès les produits étrangers. Il regrettait du reste que ces froments ne puissent pas être achetés dans des pays qui offriraient à la Suisse de plus grands avantages au point de vue des devises et de la balance commerciale. De toute façon cependant, l'accord ne liait la Confédération que pour la moitié de ses importations.

La question de la farine était réglée également d'une manière plus favorable qu'en 1948. La Suisse avait déjà souligné dès le début qu'elle ne saurait s'engager à importer une partie de son contingent sous forme de farine, mais l'accord de 1948 n'en avait presque pas tenu compte. Au contraire, celui de 1949 prévoyait qu'il faudrait un accord entre vendeur et acheteur de farine et que si un conflit surgissait à ce propos, le Conseil international du blé déciderait en tenant compte des achats habituels de farine de l'importateur et de leur proportion avec les achats de froment.

Les prix maximums avaient aussi été modifiés, passant de $c 2.— à $c 1.80 par boisseau. Les prix minimums étaient de $c 1.50 diminuant chaque année de 10 cents jusqu'à $c 1.20. Le prix maximum était encore inférieur au prix sur le marché mondial ($c 2.21 par boisseau), mais la tendance générale à la baisse des prix du blé et les perspectives de bonnes récoltes pour 1949 avaient incité le Conseil fédéral à la prudence et à la réduction de la participation suisse.

Enfin, le nouvel accord prévoyait la constitution de stocks pour assurer la stabilité des prix.

Les autres dispositions de l'accord (ajustement des quantités garanties, administration et dispositions finales) étaient semblables à celles de 1948.

Il était évident, et le Conseil fédéral le soulignait dans son message

[1] D'après les statistiques de la FAO, l'Europe avait produit en 1948 environ 50 % de céréales de plus qu'en 1947 (FF. 1949, I, 801).

du 21 avril 1949 [1], que l'abstention de deux des principaux producteurs de blé, l'URSS et l'Argentine, avait forcé les Etats importateurs à s'engager pour des quantités réduites et que cela risquait de concurrencer l'accord international.

Le Conseil fédéral faisait cependant remarquer que l'accord ressemblait à un contrat d'assurance garantissant au pays importateur un contingent fixe pour un prix maximum déterminé, et à l'Etat exportateur l'écoulement d'une partie de son excédent à un prix minimum. Aucune transaction ne pouvait être imputée sur le contingent si elle n'était pas faite à un prix compris entre le minimum et le maximum. En plus de cet avantage, l'article XXII de l'accord permettait le retrait d'un Etat à des conditions assez favorables (refus d'accepter un amendement, intérêts lésés par l'absence ou le retrait d'un Etat exportateur, menaces à la sécurité nationale).

Pour ces raisons, il estimait que les Chambres devraient le ratifier, ce qu'elles firent le 17 juin 1949 [2].

Cependant, d'autres pays ne ratifièrent pas l'accord, notamment l'Uruguay qui s'était inscrit dans les nations exportatrices. Les quatre pays exportateurs restants augmentèrent leur contingent, de même que certains pays importateurs (dont le nombre s'était du reste accru entretemps), de sorte que les quantités totales garanties atteignirent pour finir 15 809 963 tonnes, soit à peu près 65 % du commerce mondial du blé. Les prix maximums restèrent toujours inférieurs à ceux du marché libre, si bien qu'entre 1949 et 1953, la Suisse put économiser environ 44 millions de francs. Lorsque le traité avec l'Argentine arriva à expiration en 1951 et comme des achats de blé dans l'Est européen n'avaient pas été possibles ainsi qu'on l'avait cru en 1949, la Suisse demanda que son contingent d'importation soit porté de 175 000 à 250 000 tonnes. Malheureusement, le Conseil international du blé ne put donner suite à cette requête, comme à d'autres du même genre, parce que les pays exportateurs ne pouvaient plus augmenter leurs contingents.

Malgré ces bons résultats [3], il y avait certains points à reviser. La Suisse estimait pour sa part qu'il fallait réexaminer les problèmes des frais d'entreposage de son contingent, de la durée de l'accord et de l'institution d'un tribunal arbitral.

[1] FF. 1949, I, 797.

[2] ROLF. 1949, 1723. Il était clair qu'en cas d'abolition du monopole d'importation en Suisse, l'accord resterait valable et que les obligations de la Confédération passeraient aux maisons privées par l'intermédiaire de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères qui s'occuperait de la répartition entre elles.

[3] Il convient d'ajouter encore qu'au cours de l'exercice 1951-1952, les USA, le Canada, l'Australie et la France livrèrent aux Etats signataires environ 83 % des quantités de blé qu'ils exportaient, dont 73 % aux conditions de l'accord. Le secrétariat international du blé enregistrait chaque année 15 000 transactions commerciales. N'occupant qu'une quinzaine de fonctionnaires, ses frais étaient très réduits et la part de la Suisse n'était que de 165 livres sterling.

Section 2. L'accord du 13 avril 1953.

Lors de sa 7e session qui eut lieu à Lisbonne à la fin d'octobre 1951, le Conseil international du blé demanda aux gouvernements intéressés de donner, jusqu'au 15 janvier 1952, leur opinion sur la question de savoir s'il fallait renoncer à renouveler l'accord, simplement le proroger ou plutôt le compléter grâce à l'expérience acquise ou encore le remplacer par une convention semblable ou conclure un accord entièrement nouveau. Comme on l'a vu, la Suisse était favorable à une revision sur certains points, et comme elle avait retiré des avantages de l'accord de 1949 et qu'elle pensait en retirer d'autres du suivant, elle décida, le 4 avril 1952, d'envoyer une délégation à la session extraordinaire du Conseil international du blé qui eut lieu à Londres du 17 avril au 9 mai 1952. Les délégués étudièrent d'une manière très approfondie le texte du projet et environ 70 propositions, mais si l'accord fut vite obtenu sur des questions mineures, Etats exportateurs et Etats importateurs ne parvinrent pas à s'entendre sur les points essentiels : prix, contingents, parité des prix, taxes d'entreposage et frais d'administration, échelle mobile des prix et tribunal arbitral. Il fallut alors ajourner les travaux au mois de novembre, mais un certain nombre de pays européens, dont la Suisse, demandèrent qu'ils ne reprennent qu'en janvier 1953, soit après les élections présidentielles américaines, afin qu'ils puissent se dérouler en toute sérénité. La conférence s'ouvrit donc le 2 février 1953 à Washington et après de longues négociations, les 4 pays exportateurs (USA, Australie, Canada et France) et 42 pays importateurs (excepté la Grande-Bretagne) le paraphèrent.

Le nouvel accord se distinguait du précédent sur les points suivants :

Les Etats exportateurs restaient les mêmes. On s'était efforcé, mais en vain, d'obtenir l'adhésion de l'URSS, de l'Argentine et de la Turquie. Le nombre des Etats importateurs avait passé de 37 à 42, les principaux nouveaux étant la République fédérale allemande, l'Espagne et le Japon. Par contre, la Grande-Bretagne se retirait parce que le prix maximum adopté dépassait $ 2.—. L'accord portait sur une quantité de 16 208 000 tonnes. L'Australie réduisait sa participation à cause de mauvaises récoltes et la France n'avait plus qu'un contingent symbolique de 10 000 tonnes. Par contre, les contingents des USA et du Canada étaient relevés. Plusieurs pays importateurs diminuaient leur contingent, alors que d'autres le faisaient augmenter. Quant au contingent de la Grande-Bretagne (4 819 000 tonnes), il serait réparti entre les nouveaux venus et certains Etats, comme la Suisse, qui n'avaient pas obtenu entière satisfaction [1].

[1] Le contingent prévu de la Suisse était de 215 000 tonnes et pouvait être porté à 250 000 tonnes, suivant les circonstances. Comme ses importations totales de blé étaient de l'ordre de 300 000 tonnes, il lui restait une marge de 50 000 tonnes au minimum pour négocier avec d'autres pays. En 1950, 1951 et 1952, les traités de commerce bilatéraux n'avaient jamais porté sur plus de 15 000 tonnes par an (FF. 1953, II, 358).

Le nouvel accord était valable trois ans, soit du 1er août 1953 au 31 juillet 1956. Il avait fallu faire un compromis sur cette question parce que les pays exportateurs ne voulaient qu'une prorogation d'année en année, alors que les importateurs préféraient une durée de quatre ans. Finalement, on décida une validité de trois ans avec des prix minimums et maximums invariables.

Il ne se limitait comme par le passé qu'au froment et à la farine de froment. La Suisse et d'autres pays auraient bien voulu qu'on précisât « froment propre à la mouture », pour éviter des livraisons de grain ordinairement donné au bétail, mais cette proposition ne fut pas retenue.

En ce qui concernait les prix, la FAO proposa une « échelle mobile » permettant de les adapter aux mouvements des frais des pays producteurs et au coût de la vie de certains Etats importateurs (dont la Suisse). Le délégué suisse s'opposa à cette manière de voir, soutenant que la simplicité et la stabilité de l'ancien système étaient sa force. La proposition fut abandonnée et on n'en parla plus. Cela n'empêcha pas la discussion sur les prix d'être ardue. Les pays exportateurs voulaient des prix très élevés, prétention que les importateurs jugèrent exagérée. Il fallut finalement la menace d'un échec pour que les pays importateurs acceptent un prix maximum de $c 2.05 le boisseau et un prix minimum fixe de $ 1.55 [1]. La Grande-Bretagne refusa en soutenant qu'en somme, l'accord n'offrait aux pays importateurs que des avantages imaginaires et que s'il devenait caduc, le jeu de la libre concurrence aurait tôt fait de provoquer une forte baisse des prix des excédents canadiens et américains. Les représentants britanniques allèrent même jusqu'à dire qu'il était inadmissible que la politique de subvention des prix à la production, pratiquée par le gouvernement américain, qui était une affaire purement interne, soit mise à la charge des importateurs sous le couvert de l'accord.

Il était certainement évident que les USA, le Canada et l'Australie pouvaient dicter leurs prix, mais aussi que, si l'accord n'aboutissait pas, ils pourraient les maintenir de toute façon élevés, de sorte que les espoirs anglais seraient peut-être déçus. La Suisse, quant à elle, n'avait pas assez de poids dans la balance des prix mondiaux et de toute façon elle pouvait se procurer du froment en dehors de l'accord. Cependant, elle fut une des dernières à accepter le taux maximum de $ 2.05. Les frais de transport, d'assurance, etc., n'étaient pas compris dans le prix de base, mais des garanties furent introduites pour éviter que des pays exportateurs n'augmentent subitement ce prix, sous prétexte de frais supplémentaires, ce que le Canada et les autres pays exportateurs avaient fait sous le régime précédent.

Sous le régime du premier accord, la pratique du transfert des contingents s'était établie entre pays importateurs. Certains pays, dont

[1] Au début de la négociation, les USA et la France avaient proposé un prix maximum de $ 2.50 et les pays importateurs $ 1.95.

le contingent était insuffisant, achetèrent les surplus d'autres dont le contingent était trop grand. C'est ainsi qu'en 1950, la Suisse acheta à l'Irlande du blé dont celle-ci n'avait pas besoin. Mais il y eut des abus et la spéculation s'en mêla, de sorte que le nouvel accord interdit les transactions spéculatives. En outre, le transfert de contingents entre Etats ne fut autorisé que moyennant une requête au Conseil international du blé et l'approbation de la majorité des importateurs et de celle des exportateurs (art. XI, 2e alinéa).

La question du vote au Conseil avait également soulevé quelques difficultés. Comme en 1948, en 1953 le groupe des exportateurs et celui des importateurs avaient chacun 1000 voix, mais si certains pays étaient absents des délibérations du Conseil, il était prévu que le nombre de voix du groupe opposé serait réduit d'autant, sinon il se serait assuré une trop facile majorité, ce qui s'était constamment produit depuis 1948 au bénéfice des Etats exportateurs (art. XIII C).

Les pays importateurs s'étaient aussi souvent heurtés à un véritable veto des exportateurs et les questions restaient en suspens, résolues pour finir en faveur des plus forts. La Suisse et quelques autres pays proposèrent la création d'un tribunal arbitral, mais les exportateurs ne voulaient pas d'un organe capable de casser les décisions du Conseil international. Il fallut recourir à un compromis et on institua un groupe d'experts indépendant chargé, en cas de désaccord, de donner un préavis ne liant toutefois pas le Conseil (art. XIX, alinéas 2, 3 et 4).

Enfin, nouvelle disposition, l'article III, 9e alinéa, prévoyait que les pays importateurs n'auraient pas le droit d'acheter plus de 90 % des quantités garanties jusqu'au 28 février de chaque année. Si à cette date, aucun pays exportateur n'avait annoncé des récoltes insuffisantes, le reste serait libéré. On voulait éviter par là que, si un pays exportateur avait de mauvaises récoltes et qu'un certain nombre d'importateurs avait déjà importé tout leur contingent, les autres importateurs aient à partager un trop gros déficit.

Dans son message du 19 mai 1953 sur la ratification de cet accord [1], le Conseil fédéral rappelait qu'en fait, la Suisse n'avait pas l'obligation d'acheter son contingent, qu'elle pouvait très bien y renoncer, que quand elle négociait avec l'un des 4 exportateurs, à choix, au sujet de l'achat de telle quantité de blé, elle pouvait fixer avec lui l'époque et le prix, à condition qu'il soit compris entre le maximum et le minimum fixés. La seule limitation à cette liberté était qu'elle avait l'obligation d'acheter son contingent de 215 000 tonnes si la marchandise lui était offerte au prix minimum, et le droit d'en exiger la livraison si elle acceptait de payer le prix maximum. En plus de cette liberté, l'accord permettait d'acheter le blé à un prix stable, ce qui diminuait de beaucoup les risques commerciaux de l'Administration des blés. Enfin, les fournisseurs de la

[1] FF. 1953, II, 352.

Suisse faisant partie de l'accord lui avaient fait une promesse de livraison pour trois ans qu'il n'aurait pas été possible d'obtenir dans des accords bilatéraux.

Convaincues par ces arguments, les Chambres ratifièrent l'accord le 19 juin 1953 [1].

Section 3. L'accord du 25 avril 1956.

Le Conseil international du blé décida, en octobre 1954, de constituer un comité pour la revision de l'accord de 1953. Cet organe estima que les pourparlers sur le blé devaient dorénavant se faire sous les auspices des Nations Unies pour que les Etats qui n'étaient pas membres du Conseil international du blé (Angleterre, Argentine, Turquie, Suède et Russie) puissent participer aux négociations. C'est pour cette raison que le chef du Département politique fédéral reçut à la fin de septembre 1955 une invitation du secrétaire général de l'ONU à participer à une conférence internationale sur le blé qui devait s'ouvrir à Genève le 26 octobre 1955. Satisfait des résultats des 2 premiers accords, le Conseil fédéral décida d'y envoyer une délégation.

A quelques petites exceptions près, tous les Etats du monde qui importent ou exportent des céréales étaient représentés. Mais comme les fois précédentes, les discussions furent difficiles sur les questions principales : prix, quantités garanties, parité des prix et durée de l'accord. La première session qui commença ses travaux le 26 octobre 1955 les ajourna le 16 novembre jusqu'au 20 février 1956, puis le 27 mars jusqu'au 16 avril. Finalement l'accord fut signé le 25 avril [2].

Le nouvel accord, valable pour trois ans (jusqu'au 31 juillet 1959), n'offrait que très peu de différences avec le précédent.

Cependant, 2 nouveaux pays exportateurs, l'Argentine et la Suède, avec des contingents respectifs de 400 000 et de 175 000 tonnes, venaient s'ajouter à l'Australie, à la France, au Canada et aux USA. L'Angleterre continuait à ne pas participer. Cette abstention du plus gros importateur de blé et la réduction à 8 200 000 tonnes seulement des quantités totales réglementées par l'accord [3] pouvaient faire naître des doutes sur les capacités du nouvel accord de stabiliser les prix. Il faut souligner toutefois qu'une grande partie du commerce mondial se fait à l'aide d'accords bilatéraux ou de livraisons aux pays sous-développés dans le cadre des mesures d'aide économique prises en leur faveur, et que le marché libre n'est pas trop influencé par ces transactions. Du reste, les membres mêmes du Conseil estimaient que l'accord de 1956 était en quelque sorte une transition qui permettrait de maintenir des institu-

[1] ROLF. 1953, 779.

[2] Les 2 premières sessions de la conférence eurent lieu à Genève, la troisième à Londres.

[3] Soit 31 % du commerce mondial qui est de 26 millions de tonnes.

tions qui avaient rendu service, en attendant l'élaboration en 1959 d'un accord plus complet et perfectionné.

En plus de cela, la Turquie, l'URSS et les pays producteurs de l'Europe orientale (Hongrie, Roumanie, Bulgarie) restaient encore à l'écart. Quant à la France, elle augmentait son contingent d'exportation de 10 000 à 450 000 tonnes. On aurait pu croire que de ce fait et vu l'admission de la Suède et de l'Argentine parmi les pays exportateurs, les pays importateurs augmenteraient les quantités garanties. Ce fut le contraire qui se produisit. Dix-huit pays, dont la Suisse, signèrent le traité avec des quotes-parts réduites par rapport à 1953 [1]. Ces réductions étaient dues à l'augmentation de la production de blé de ces pays, au fait que leurs contingents avaient souvent été fixés trop haut en 1953 et qu'il existait entre pays importateurs et exportateurs des accords bilatéraux inconciliables avec le caractère multilatéral de l'accord. De même, certains pays réduisaient leur contingent dans l'espoir de recevoir du blé américain distribué aux pays «en voie de développement». Enfin, le blé dur Amber Durum et le blé fourrager étaient exclus de l'accord pour des raisons de prix [2]. Quant à la Suisse, elle réduisait son contingent à cause de l'augmentation de sa production et de l'exclusion du blé dur. Cette réduction lui permettait du reste d'importer du blé de pays d'Europe orientale ne faisant pas partie de la convention (Bulgarie, Roumanie, Hongrie, Turquie).

Enfin, les prix étaient réduits de 5 cents par rapport à 1953 et fixés à $ 2.- le boisseau au maximum et $ 1.50 au minimum. Comme au printemps 1956, le prix sur le marché libre oscillait autour de $ 1.75. C'était ce prix-là qui était appliqué pour les achats faits en vertu de l'accord.

Rappelant aux Chambres qu'en cas d'abolition du monopole fédéral il se produirait quelques difficultés et qu'il faudrait contingenter les achats d'importateurs privés ou les leur imposer suivant le cours des prix sur le marché libre, le Conseil fédéral recommandait aux Chambres, dans son message du 29 juin 1956 [3], de ratifier le traité, ce qu'elles firent le 1er octobre 1956 [4].

Section 4. Le nouvel accord international du 10 mars 1959.

Une nouvelle conférence eut lieu à Genève, sous les auspices de l'ONU, du 28 octobre au 6 novembre 1958, pour la revision du traité. Ce n'était qu'une première session qui avait surtout pour but de confronter les opinions des participants sur leurs expériences passées. La seconde session s'ouvrit le 26 janvier 1959, à Genève. Elle commença par étudier les

[1] La Suisse fixait la sienne à 190 000 tonnes au lieu de 215 000 tonnes en 1953.
[2] Le prix du blé fourrager était en général inférieur à celui établi par l'accord et celui du blé dur dépassait celui fixé par la convention.
[3] FF. 1956, I, 1381.
[4] ROLF. 1957, 533.

rapports de 2 groupes de travail qui avaient été chargés de donner leur préavis sur les propositions émises au cours de la première session, au sujet des modifications à apporter au traité. Il fut difficile de s'entendre, et pour finir, des propositions entièrement nouvelles, que fit le Canada, servirent de base aux travaux qui progressèrent dès lors beaucoup mieux. La conférence remporta un succès complet et c'est à l'unanimité que les Etats représentés décidèrent l'adoption d'un nouvel accord qui devait entrer en vigueur le 1er août 1959. La Grande-Bretagne même le signa.

Ce nouvel accord est fort différent des autres.

Alors que le but de tous les précédents se limitait à la garantie de l'approvisionnement des pays importateurs et de l'écoulement des produits des pays exportateurs, le nouvel accord se donne à l'article premier 5 buts dont le premier correspond à celui des accords précédents, tandis que les 4 autres sont : le développement des échanges internationaux de blé, la solution des problèmes dus aux excédents ou pénuries de blé, la stimulation de la consommation de blé et de farine dans le monde et l'amélioration de l'état de santé des populations des pays où la consommation pourrait augmenter, enfin l'encouragement à la coopération internationale dans le domaine du blé en tenant compte de l'interdépendance entre le marché du blé et celui des autres produits agricoles.

La question a été posée de savoir si le premier but a été atteint. Le Conseil fédéral estime que c'est le cas [1]. Certains pays importateurs prétendent que les accords passés stabilisaient bien les prix mais qu'ils permettaient aux pays producteurs de les maintenir à un niveau élevé. Il semble en tout cas que même sans l'accord, le marché ne serait pas libre, certains gros producteurs étant assez puissants pour pouvoir imposer leurs prix. D'autre part, même l'abstention de la Grande-Bretagne, l'un des plus gros acheteurs, n'a pas eu d'influence déterminante sur les prix.

La Suisse, quant à elle, avait profité des 3 premiers accords, du premier parce que le prix effectif du blé tendre était supérieur à ceux de l'accord, et des 2 derniers à cause des prix favorables du blé dur imposés par l'accord en un temps où cette denrée était rare.

En plus de l'élargissement de ses buts, le nouvel accord comprend des dispositions nouvelles et d'autres qui sont entièrement revisées.

C'est ainsi que le nouvel article 21 prévoit que le Conseil international du blé fera annuellement une étude sur la situation dans le monde, afin de permettre un écoulement régulier des excédents. On encouragera toutes les mesures tendant à l'augmentation de la consommation. Pour cela, le Conseil utilisera les renseignements dont il disposera et que lui fourniront les Etats membres et les organisations spécialisées de l'ONU [2]. Cette activité ne devra cependant pas porter atteinte à la liberté des Etats pour l'élaboration et l'application de leur politique agricole et des prix.

[1] FF. 1959, I, 1240.
[2] La FAO notamment.

D'autre part, le système des quotes d'achat et de vente est remplacé par un système moins simple mais plus souple qui prévoit que les pays importateurs devront acheter auprès des pays exportateurs signataires une fraction déterminée de leurs importations de blé (même fourrager) et de farine des quatre dernières années en général. Quant au pays exportateurs, ils s'engagent à livrer aux importateurs, une fois le prix maximum atteint, des quantités de blé correspondant à leurs achats moyens des dernières années, à moins que les pays acheteurs ne puissent trouver ailleurs du blé meilleur marché. Dans ce cas, leur obligation d'achat s'éteint.

Ce nouveau système permettra aux pays importateurs de profiter de la concurrence entre producteurs, entre les limites des prix maximums ($ 1.90 canadiens) et minimums ($ 1.50).

Enfin, le nouvel accord prévoit que tous les achats de blé entre pays signataires seront entregistrés, mais seuls les achats commerciaux compteront pour l'exécution des obligations. (Ainsi ne compteront pas les transactions spéciales telles que ventes à crédit à long terme, opérations de troc, dons, accords commerciaux bilatéraux, etc.). Ainsi sont satisfaits les exportateurs qui, en cas de pénurie et de prix maximums, ne pourront être obligés de couvrir la totalité des besoins des pays importateurs, s'étant jusqu'alors procuré du blé à des conditions spéciales, et les importateurs qui traitent à des conditions normales, comme la Suisse.

Dans le nouvel accord, 3 nouveaux Etats exportateurs se sont inscrits : l'Italie, le Mexique et l'Espagne, de sorte qu'à l'exception de la Turquie et des Etats d'outre rideau de fer, tous les pays exportateurs y participent.

En ce qui concerne la Suisse plus particulièrement, elle a couvert 89 % de ses besoins en importations de blé et de farine (fourragers compris) auprès des 6 pays exportateurs de l'ancien accord et 91 % auprès des 9 exportateurs du nouveau. Cependant, vu l'abolition du monopole en 1960 et la nouvelle orientation des importations qui en résultera, son obligation d'achat a été fixée à 80 %. Cela signifie que pendant la validité de l'accord, elle devra couvrir 80 % au moins de ses besoins d'importation en blé en s'approvisionnant chez les 9 exportateurs de l'accord. L'exécution de l'accord par la Suisse est assurée, vu que l'article 68, 2e alinéa, de la nouvelle loi, prévoit que les obligations qui en découlent seront transférées aux négociants et aux meuniers une fois le monopole aboli. Le Conseil fédéral estime d'autre part que des accords de ce genre exercent une influence stabilisatrice sur les prix et permettent d'atténuer les difficultés survenant en cas de crise.

Le 9 juin, l'Assemblée fédérale a autorisé le Conseil fédéral à ratifier l'accord [1]. Tous les pays signataires ont soit ratifié l'accord, soit déclaré qu'ils le feraient le 1er décembre.

[1] Cf. ROLF. 1959, 665.

§ 4. Considérations générales

Le fait que la Suisse ait constamment décidé de continuer sa participation aux accords internationaux sur le blé est en lui-même une preuve que ceux-ci ont rempli leur rôle.

En effet, les prix ont été remarquablement stables, comparés aux prix sur le marché libre et la Confédération a ainsi toujours pu s'approvisionner d'une manière convenable.

Les accords internationaux sur le blé constituent donc une bonne garantie pour l'approvisionnement du pays en céréales étrangères et cela à des conditions financières satisfaisantes, malgré les critiques de certains milieux qui disent que ces traités faussent le jeu de la libre concurrence en permettant aux pays exportateurs de maintenir des prix plus élevés que ceux qu'ils pourraient obtenir autrement pour écouler leurs surplus.

Les chiffres suivants permettent du reste de constater qu'au moment de la guerre de Corée, les prix garantis par l'accord n'ont pour ainsi dire pas varié au Canada, alors qu'en Argentine, qui ne participait pas à l'accord à ce moment-là, les prix étaient soumis à des variations beaucoup plus considérables [1].

Argentine. Prix d'exportation du blé demi-dur N° 2. FOB Buenos Aires. (Prix en $ américains par tonne métrique.)

Mois	1950/1951	1951/1952	1952/1953
Août	80.47	83.04	—
Septembre	54.38	86.72	—
Octobre	59.16	90.39	—
Novembre	54.75	97.37	—
Décembre	56.58	105.08	73.49
Janvier	62.47	102.15	84.88
Février	70.55	82.33	89.65
Mars	76.06	83.04	89.29
Avril	80.83	90.03	95.54
Mai	85.24	91.13	101.41
Juin	84.14	88.55	103.62
Juillet	87.08	—	103.62

[1] Ces chiffres sont tirés des *World Wheat Statistics*, éditées en mai 1959 par le Conseil international du blé, Londres (p. 56 sq).

Canada. Prix d'exportation du Manitoba Northern N° 1. En vrac, en dépôt à Vancouver. (Prix en $ américains par tonne métrique.)

Mois	1950/1951		1951/1952		1952/1953	
	IWA [1]	Non IWA	IWA	Non IWA	IWA	Non IWA
Août	66.14	67.98	66.14	81.94	66.14	82.67
Septembre	66.14	66.14	66.14	83.78	66.14	83.41
Octobre	66.14	68.34	66.14	84.14	66.14	83.78
Novembre	66.14	67.98	66.14	86.34	66.14	85.62
Décembre	66.14	67.98	66.14	88.18	66.14	83.78
Janvier	66.14	70.18	66.14	88.55	66.14	82.67
Février	66.14	74.96	66.14	88.18	66.14	81.57
Mars	66.14	76.80	66.14	85.98	66.14	82.33
Avril	66.14	78.26	66.14	85.24	66.14	80.47
Mai	66.14	79.00	66.14	84.88	66.14	78.63
Juin	66.14	80.10	66.14	81.94	66.14	76.42
Juillet	66.14	81.57	66.14	80.47	66.14	75.96

Il faut cependant souligner que la période de la guerre de Corée était une période de crise grave, mais ce fait même montre que l'accord a tenu bon et il est permis de présumer qu'il tiendra bon encore, garantissant ainsi aux pays signataires une partie de leur ravitaillement ou de l'écoulement de leurs produits, cela à des prix stables.

Le nouvel accord, cependant, est plus développé que les précédents et on sent que les pays signataires ont essayé de résoudre avec lui les problèmes qui risquent de se poser d'une façon aiguë d'ici peu de temps si la production mondiale de blé continue d'augmenter.

Les chiffres de la production mondiale de blé montrent en effet que cette progression risquerait de devenir inquiétante :

Années	Production mondiale sans l'URSS (en milliers de tonnes) [2]
Moyenne 1934-1938	129 353
Moyenne 1949-1953	150 405
1954	152 271
1955	158 870
1956	159 130
1957	161 998
1958	186 501

[1] IWA = International Wheat Agreement = Accord International sur le Blé. En Australie, les prix IWA furent presque aussi stables et aux USA, ils oscillèrent entre $ 66.50 et 76.42, alors que les prix non IWA passaient de $ 84.14 à 101.05 pendant la même période.

[2] *World Wheat Statistics*, mai 1959, p. 14.

CONCLUSION

LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE SUISSE DU BLÉ

On peut dire que les buts poursuivis par la législation suisse sur le blé ont été atteints. L'extension des cultures notamment a fait de très grands progrès aux dépens des importations qui ont eu tendance à diminuer. Ainsi a été réduite la dépendance de la Suisse vis-à-vis de l'étranger dans ce domaine, dépendance qu'il est du reste impossible de supprimer, il s'en faut.

De même que les surfaces cultivées ont été étendues et les quantités produites augmentées, les rendements par surface se sont accrus.

Le développement des cultures a donc été largement réalisé. En outre, la consommation domestique, qu'on encourage par la prime de mouture, a fait également des progrès.

Les statistiques suivantes permettent de mieux se rendre compte, grâce à des données précises, des progrès accomplis :

Superficies cultivées en céréales panifiables (en hectares) [1]

Année	Froment d'automne	Froment de printemps	Seigle d'automne	Seigle de printemps	Epeautre en grains et blé amidonnier	Méteil de céréales panifiables	total
1914	32 550	2 450	13 770	1530	15 800	4500	70 600
1917	36 262	2 640	15 687	1332	17 799	5350	79 070
1918	56 364	4 000	19 501	3000	27 259	6074	116 198
1919	50 513	2 186	21 217	836	23 112	6599	104 463
1926	48 945	2 522	18 501	1388	13 940	5248	90 544
1929	48 988	3 303	17 656	1342	13 044	5456	89 789
1934	57 165	9 608	14 242	1400	12 032	7036	101 483
1939	67 752	13 511	13 371	1262	12 522	6328	114 746
1950	78 213	9 135	14 831	1132	10 241	8359	121 911
1953	80 000	8 000	12 000	1000	8 000	7000	116 000
1954	90 000	7 000	11 000	1000	7 000	5000	121 000
1955	96 348	6 936	9 740	867	5 738	3871	123 500
1956	21 000	58 000	11 000	2000	6 000	5000	103 000
1957	99 900	5 400	11 300	900	5 300	4400	127 200

[1] *Statistiques et évaluations agricoles.* Publiées par le Secrétariat des paysans suisses. 1958. Brugg 1958, p. 28. Les chiffres des années 1914, 1918, 1954, 1956 et

Rendements moyens en grains des céréales panifiables [1]

Année	Rendement en grain par hectare, en qm Rendement moyen
1921-1925	21,8
1926-1930	20,8
1931-1935	22,4
1936-1940	22,0
1941-1945	23,9
1946-1950	24,1
1951-1955	28,8
1953	25,7
1954	33,5
1955	30,2
1956	24,7
1957	29,1

Utilisation des céréales panifiables pour l'approvisionnement domestique [2]

Campagne	Froment q	Seigle q	Méteil q	Epeautre non décortiqué q	Total avec orge et maïs q	Nombre de cartes de mouture [3]	Primes de mouture 1000 fr.
1926-1930	314 000	76 482	80 734	131 452	632 350	98 269	4063
1931-1935	306 139	122 712	72 806	154 275	691 762	100 701	5607
1936-1940	421 713	113 215	67 868	169 140	815 412	117 001	6560
1941-1945	714 017	48 451	71 071	221 482	126 887	233 054	9126
1946-1950	604 734	50 119	62 557	159 905	927 966	154 971	7732
1951-1955	565 812	58 053	39 995	102 974	823 477	112 743	8619
1954	569 666	68 331	42 124	100 169	838 055	108 354	9375
1955	564 620	52 456	32 237	85 217	796 580	106 757	8948
1956	425 335	55 183	13 684	67 041	631 160	98 662	7254

1957 sont des estimations du Secrétariat des paysans suisses. Les chiffres particulièrement bas du froment et du seigle d'automne de 1956 s'expliquent par l'hiver rigoureux de cette année.

[1] *Statistiques et évaluations agricoles.* 1958, p. 28.

Pendant la même période, le rendement du froment d'automne a passé de 21,8 à 29,7, celui du froment de printemps de 17,3 à 24,6, du seigle d'automne de 21,0 à 27,3, du seigle de printemps de 16,4 à 22,6, de l'épeautre de 23,7 à 28,4 et du méteil de 22,5 à 28,6.

[2] Statistiques et évaluations agricoles. 1958, p. 31. Il s'agit seulement des céréales produites en Suisse.

[3] Le nombre des cartes de mouture correspond au nombre de ménages, c'est-à-dire de feux, qui bénéficient des avantages de l'approvisionnement direct.

Approvisionnement en céréales panifiables [1]

Années	Production indigène de céréales panifiables meunières			Importation de céréales panifiables		Céréales panifiables diponibles pour la consommation indigène
	Livraisons à la Confédération q	Approvisionnement domestique q	Production totale q	Chiffres absolus q	% de la consommation indigène	
1926-1930	604 494	632 350	1 236 844	3 693 810	74,9	4 930 654
1931-1935	1 066 317	691 762	1 758 079	4 407 137	71,5	6 165 216
1936-1940	1 084 866	815 412	1 900 278	4 175 513	68,7	6 075 791
1941-1945	1 416 309	1 126 887	2 543 196	2 272 970	47,2	4 816 166
1946-1950	1 406 890	927 966	2 334 856	3 223 415	58,0	5 558 271
1951-1955	1 902 203	823 478	2 725 681	2 934 035	51,8	5 659 716
1954	2 137 520	838 055	2 975 575	3 075 851	50,8	6 051 426
1955	2 340 496	796 580	3 137 076	2 105 308	40,2	5 242 384
1956	616 667	631 160	1 247 827	5 586 268	81,7	6 834 095
1957	2 114 914	760 000	2 874 914	4 801 318	62,5	7 676 232

Ces buts ayant été atteints, il convient de se demander s'ils correspondent encore à la situation actuelle.

Comme on l'a vu, le régime du blé a commencé à être élaboré après la guerre de 1914-1918. Celle-ci avait provoqué un choc salutaire en faisant ressortir la situation intolérable qui avait régné jusqu'à l'aube du conflit. L'avenir restant incertain après l'armistice, on fonda toute la législation sur le blé sur la nécessité de prévenir une nouvelle catastrophe dans l'approvisionnement du pays en blé pour le cas où une nouvelle crise éclaterait. Bien que cette condition fût à la base de toute cette législation, elle n'était pas explicitement exprimée dans les textes de loi et l'article 23 *bis* de la Constitution fédérale qui fut adopté en 1929 ne la mentionnait pas. Il se bornait à édicter que la Confédération entretenait des réserves de blé « pour assurer l'approvisionnement du pays ».

Il est cependant évident que l'organisation du régime du blé, le développement des cultures, la protection des producteurs, des meuniers et des consommateurs répondaient à d'autres besoins dont le plus important était le rétablissement d'un équilibre agricole plus stable que celui d'avant 1914, époque à laquelle l'élevage et la production fourragère l'emportaient.

Dès 1933, date de l'entrée en vigueur de la loi du 7 juillet 1932, on assista à un développement de la culture des céréales. Les prix avantageux payés par la Confédération aux producteurs de blé indigène, les subsides, les primes de mouture et les suppléments de montagne favo-

[1] *Statistiques et évaluations agricoles*, 1958, p. 31.

risèrent beaucoup cette évolution qui finit par se faire aux dépens de la culture des céréales fourragères.

Cependant, à cette époque encore, toute la législation sur le blé correspondait à une situation normale. On se rendait compte que la protection du blé indigène était dans l'intérêt du pays puisqu'elle lui permettait d'accroître son indépendance économique, à un moment où l'on parlait beaucoup d'autarcie. Les considérations stratégiques transparaissaient cependant quelquefois et ce fut notamment le cas lors du débat qui opposa les moulins de la périphérie à ceux de l'intérieur à propos de l'égalisation des frais de transport, au cours duquel il apparut qu'il valait mieux avoir une meunerie décentralisée.

Vint la guerre de 1939. De nouveau, on n'était pas assez prêt et la loi de 1932 était insuffisante sur certains points parmi lesquels le plus important était celui des réserves qu'on avait fixées à 80 000 tonnes, ce qui permettait de satisfaire aux besoins de consommation de trois mois environ seulement.

La tâche des dirigeants fut cependant facilitée par la législation existante, mais il fallut adopter toute une série de mesures dont certaines étaient même anticonstitutionnelles. La sécurité de l'approvisionnement du pays étant en jeu, on aurait eu mauvaise grâce de les critiquer sur la base d'arguments et de regrets constitutionnels. De toute façon les pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral les justifiaient pleinement sur le plan du droit, sinon de l'opportunité.

La liquidation de l'économie de guerre dura longtemps et dans le domaine du blé elle n'est pas achevée puisqu'il faudra encore cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi jusqu'à ce que le contingentement de la meunerie disparaisse.

On essaya en 1956 de remplacer l'article 23 *bis* de la Constitution par un nouveau texte prévoyant que la Confédération « assurait l'approvisionnement du pays en blé » et énumérant d'une manière non limitative les mesures qu'elle pourrait prendre à cet effet et dont certaines dispositions pourraient même « déroger à la liberté du commerce et de l'industrie » « lorsque l'intérêt général le justifierait ».

Ce texte qui laissait la porte ouverte à certaines mesures d'exception, sans parler toutefois expressément de crise ou de guerre, « lorsque l'intérêt général le justifie » n'étant qu'une vague précision dans ce sens, fut repoussé par le peuple influencé par une habile propagande.

Comme il n'était plus possible de changer la Constitution, on dut se rabattre sur une modification de la loi. Et comme il fallait absolument permettre certaines améliorations, on décida que la nouvelle loi serait basée non seulement sur l'article 23 *bis* de la Constitution, mais encore sur l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e*, qui prévoit expressément que la Confédération a le droit, « lorsque l'intérêt général le justifie », de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie « pour prendre des mesures de précaution en vue de temps de guerre ». C'était aller encore beaucoup

plus loin et on suivait ainsi l'habitude prise depuis 1945 de baser la législation économique du pays sur la préparation au « temps de guerre ».

Cependant, il est certain que l'article 23 *bis* de la Constitution proposé en 1956 aurait été un instrument beaucoup plus souple et maniable que ne poura l'être la nouvelle loi, car il représentait une refonte de la base même de la législation alors que la loi de 1953 a le même fondement constitutionnel que celle de 1932 avec seulement l'assouplissement que lui apporte l'article 31 *bis*, 3e alinéa, lettre *e*.

Il est clair que depuis le 8 mai 1945, la situation internationale ne s'est guère éclaircie. Le blocus de Berlin, la guerre de Corée, les affaires de Suez et de Hongrie, sans compter les autres graves événements qui se sont produits depuis cette date, ont fait naître de sérieuses inquiétudes quant à la sécurité économique et militaire du pays. Il est naturel qu'on se prémunisse et qu'on se prépare à toutes les éventualités, et dans ce sens, il est normal d'édicter des lois prévoyantes.

Cependant, au cas où un nouveau conflit ou une nouvelle crise grave éclateraient, il est probable que le Conseil fédéral recevrait à nouveau les pleins pouvoirs et que la nouvelle loi sur le blé serait suspendue. On peut donc poser la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux promulguer des lois correspondant plus à une situation normale, quitte à introduire un régime d'exception en temps de guerre.

Plusieurs voix se sont déjà élevées pour demander qu'on réduise notamment la quantité des réserves fédérales qui coûtent cher à entretenir. Mais, nous l'avons vu, il est difficile pour un homme politique ou un parti de prendre la responsabilité de préconiser de telles mesures, car tout le monde le lui reprocherait en cas d'événements graves.

Hors cela, le régime suisse du blé donnant satisfaction en lui-même, il faut également faire ressortir un autre de ses aspects.

Il importe avant tout de souligner que la question du blé est l'exemple du problème typiquement politique. Le pain étant la base de l'alimentation de l'homme en Europe, toute augmentation de son prix provoquera un mécontentement général dans les masses populaires, alors que les paysans au contraire se plaindront de toute baisse du prix du blé. Personne ne reste donc indifférent à ce qui peut toucher l'approvisionnement du pays en blé.

Cela dit, et vu les conditions spéciales de la Suisse, il a fallu agir avec circonspection pour ne léser les intérêts de personne.

Quand, après la guerre de 1914-1918, il fallut étendre la culture des céréales, on décida que le meilleur moyen d'obtenir ce résultat serait de payer le blé indigène à un prix supérieur à celui du blé étranger. Cette pratique permit de parvenir au but désiré assez rapidement et de rétablir une surface au moins convenable de cultures céréalifères. Mais elle était naturellement favorable aux paysans et surtout aux gros paysans qui, grâce à leurs meilleurs rendements et à l'utilisation plus rationnelle de leurs moyens de production, purent retirer une rente

appréciable de leur production par rapport à ceux pour lesquels le prix versé par la Confédération suffisait juste à la couverture des frais.

Le système du surprix, ainsi qu'on ne tarda pas à le baptiser, avait en outre comme deuxième avantage de renforcer la classe paysanne. Comme dans la plupart des autres pays industrialisés d'Europe, le nombre des paysans avait beaucoup diminué en Suisse pendant les dernières décennies et ce phénomène était observé avec inquiétude par plusieurs milieux de la population. Comme, pendant les années 20, les partis de gauche se développaient, cette évolution était encore plus inquiétante et le mouvement de lutte contre la dépopulation des campagnes et des montagnes utilisa tous les moyens pour réaliser ses objectifs. On craignait surtout qu'en cas de crise de surproduction, les paysans, devenus ouvriers des centres industriels, ne soient brutalement mis au chômage, ce qui risquerait de provoquer des troubles sociaux et de donner des voix aux socialistes, et même aux communistes. Le maintien d'une classe paysanne saine était donc nécessaire, puisque c'étaient les paysans avec leurs habitudes conservatrices, qui soutenaient les partis de droite et du centre.

Le surprix se justifiait donc doublement : d'une part il permettait de développer la production indigène du blé, ce qui était une nécessité économique et stratégique ; d'autre part, il contribuait au maintien de la classe paysanne, ce qui était une nécessité sociale et politique.

Les paysans, se sentant aussi nécessaires, ont ainsi pu tirer profit de la situation, et bien qu'ils ne constituent plus qu'une petite partie de la population, ils ont toujours été soutenus aux Chambres fédérales.

Cela ne veut toutefois pas dire qu'ils n'aient pas besoin de protection. Dans un pays comme le nôtre, où le coût des moyens de production est élevé comparé aux pays étrangers, une certaine protection était nécessaire pour lutter contre la concurrence des produits agricoles de l'extérieur qui aurait pu mettre bien à mal l'agriculture suisse. Du reste, la situation d'un grand nombre de petits paysans et de paysans des montagnes n'est guère enviable.

Il n'en reste pas moins que les paysans étant les seuls producteurs de blé en Suisse, on a dû les ménager pour obtenir le développement des cultures céréalifères.

Cette situation deviendra cependant inquiétante quand il faudra que la Suisse décide de composer avec les mouvements européens. Pourra-t-on alors maintenir les prix à la production aussi élevés ? Nous avons déjà fait ressortir, dans notre chapitre sur la loi de 1959, l'importance de la différence entre le prix suisse et celui des autres pays européens. Bien que la question des produits agricoles n'ait pas encore été réglée par la Communauté européenne, le jour viendra où une décision devra être prise et la différence entre les prix suisses et européens, qui est actuellement une des causes de l'hostilité de l'agriculture suisse à l'égard du Marché commun, devra bien être réduite d'une manière ou d'une autre.

Une fois que le blé est moissonné, il faut le moudre, et pour le moudre, il faut des meuniers. Ceux-ci sont donc aussi indispensables que les paysans, puisque sans eux, on ne pourrait pas fabriquer de pain.

C'est la raison pour laquelle il a aussi fallu protéger les moulins. Ceux-ci avaient été considérablement lésés avant la guerre de 1914 par les facilités d'exportation données aux farines allemandes qui envahirent notre pays en quantités considérables. Le monopole institué le 9 janvier 1915 les combla d'aise, mais quand le régime du blé fut peu à peu élaboré, ils réclamèrent de la protection afin de ne pas être à nouveau soumis à la concurrence étrangère. C'est ainsi qu'ils obtinrent que la Confédération se réserve le monopole d'importation de la farine, qui n'était qu'une institution destinée à les protéger. Les frais de transport du froment étranger à l'intérieur du pays furent réduits afin que la concurrence entre moulins de la périphérie et moulins du centre du pays soit plus libre.

La question de la meunerie était du reste compliquée par le fait que les moulins de commerce étaient de véritables entreprises industrielles qui se faisaient une concurrence effrénée. On courait donc le risque de les voir se concentrer de plus en plus en quelques endroits favorables, aux portes du pays. C'était là une évolution qui s'opposait aux nécessités stratégiques de la Suisse, d'autant plus que les lieux où les moulins avaient tendance à se concentrer étaient justement ceux qui, du point de vue stratégique, étaient les moins favorables, à savoir les grandes villes situées aux frontières. Pendant la guerre de 1939-1945, on introduisit le contingentement des moulins de commerce pour leur assurer à tous du travail.

On a vu que cette mesure et d'autres prises dans le même dessein ont subsisté jusqu'à maintenant. En effet, elles avaient comme avantage de favoriser la répartition des entreprises dans le pays.

On a vu aussi que le contingentement avait comme inconvénient d'empêcher l'utilisation à plein rendement des moulins.

Il fallut concilier ici les intérêts de l'Etat et ceux des moulins, eux-mêmes divisés, mais on peut dire que dès le début, leurs intérêts ont été considérablement respectés.

Enfin, les moulins agricoles ont dû être soutenus pour permettre le développement des cultures dans les régions montagneuses et isolées et celui de l'approvisionnement direct.

Une troisième catégorie d'intérêts a également été respectée, et cela d'une manière toujours plus prononcée. C'est celle des consommateurs.

Etant donné que le pain est un aliment indispensable qui est à la base de l'alimentation de la population, surtout dans les classes modestes, sa demande est très peu élastique par rapport aux prix. C'est la raison pour laquelle il a fallu éviter que les boulangers n'en fixent le prix trop haut. Les socialistes aidant, les intérêts des consommateurs furent respectés

assez tôt et le furent toujours plus. Des mesures furent prises contre des prix excessifs et ces mesures ont été encore renforcées dans la dernière loi.

De par leur nombre, les consommateurs représentent évidemment une force avec laquelle il faut compter et qui est bien représentée aux Chambres. Ils constituent en outre un contrepoids à l'influence des paysans et des meuniers, les producteurs.

Restent les intermédiaires : les négociants. Il n'est pas exagéré de dire que ce sont leurs intérêts qui ont été le moins respectés, cela à cause de l'intérêt général auquel il fallait les sacrifier et avec lequel, seuls, ils étaient en contradiction. En effet, de par leur position intermédiaire, les commerçants ne peuvent pas contribuer à proprement parler au développement de la culture des céréales. Pour la même raison, il faut bien le dire, ils ne sont pas non plus indispensables. En effet, la Confédération les a remplacés à deux reprises depuis 1914 et pour de longues périodes. Ils n'ont pu vraiment jouer leur rôle que de 1929 à 1940. La question reste naturellement posée de savoir si l'entreprise privée peut remplir cette tâche mieux ou moins bien que l'Etat. Elle fut l'objet de la grande querelle du monopole qui divisa les esprits après la première guerre mondiale. Des questions de principe et d'idéologie avaient envenimé les débats, mais il semble qu'en cas de guerre, c'est tout de même l'Etat qui est le mieux capable de ravitailler le pays en céréales panifiables. C'est pour cette raison d'intérêt général en temps de crise que les intérêts particuliers des négociants ont dû être sacrifiés. N'étant pas représentés suffisamment dans les milieux politiques et aux Chambres, ils ne purent pas exercer de pressions suffisantes pour voir leurs droits rétablis dès la fin des deux guerres.

Actuellement, avec la nouvelle loi, ils vont pouvoir recommencer à importer et ont même obtenu de pouvoir emmagasiner une partie de la réserve fédérale.

A ces intérêts privés sont venus s'ajouter ceux de l'Etat, représenté en l'occurrence par l'Administration fédérale des blés. En général, quand l'Etat s'est vu attribuer certaines fonctions, il a de la peine à les laisser retomber aux mains de l'économie privée. La Confédération s'était vu attribuer le monopole et de très larges pouvoirs pour l'approvisionnement du pays en blé pendant la guerre de 1914-1918, alors qu'elle n'en avait guère eu auparavant. Quand la paix fut revenue, elle eut de la peine à s'en défaire, d'autant plus que sa gestion avait donné satisfaction. C'est ainsi qu'avec l'abolition du monopole, il lui fallut lâcher la principale de ses compétences, mais l'article 23 *bis* de la Constitution lui réservait un droit de regard, puisque c'était elle qui entretenait les réserves, encourageait la culture, achetait le blé indigène, assurait le maintien de la meunerie, surveillait le commerce, prenait les mesures pour régler l'importation de la farine, accordait des facilités aux moulins et prenait des mesures en faveur des populations de montagne.

On a vu que depuis lors, et grâce à la Deuxième Guerre mondiale, cette surveillance et ce contrôle n'ont fait que s'accentuer.

Tous ces intérêts privés et de l'Administration fédérale sont pour la plupart du temps divergents. Les paysans veulent vendre leur blé à un prix rémunérateur, mais les consommateurs refusent de payer le pain trop cher. Les commerçants voudraient la liberté du commerce, mais les paysans y sont moins favorables. Les meuniers préfèrent en général le blé étranger au blé indigène. Les commerçants voudraient importer du blé français moins coûteux, mais l'Administration des blés préfère le blé canadien plus cher et qui se conserve mieux. Les grands moulins coopératifs voudraient s'étendre encore, mais les petits moulins redoutent ces agrandissements.

Il a fallu donc concilier toutes ces tendances contradictoires qui ne visaient qu'à satisfaire leurs propres intérêts, et tâcher d'élaborer un système répondant à l'intérêt général. Cela a été la tâche du Conseil fédéral depuis la fin de la Première Guerre. En plus de ces efforts de conciliation et de compromis entre les divers intérêts, le Conseil fédéral a recherché ce qui satisfaisait le mieux l'intérêt public, et c'est là que sont venues s'ajouter les considérations stratégiques et économiques générales que les divers intérêts n'avaient naturellement pas envisagées. Il a généralement été suivi par les Chambres qui ont cependant çà et là apporté des modifications en faveur de telle ou telle partie, le Conseil national, grâce à son important bloc socialiste, soutenant plutôt les mesures en faveur des consommateurs, et le Conseil des Etats, plus conservateur, aidant le plus souvent les paysans.

Le Conseil fédéral, malgré tout, a dû manœuvrer quelque peu, et cela surtout afin de tenir compte de l'opinion du corps électoral. C'est ainsi qu'on l'a vu, à plusieurs reprises, recommander d'insérer dans tel texte qui pouvait passer en référendum, une mesure qui serait bien accueillie par les électeurs. Souvent aussi, il a demandé qu'on biffe telle disposition qui pourrait provoquer un référendum et faire échouer tout le projet. Car en effet, c'est le corps électoral, peuple et cantons, qui tient en dernier ressort la décision entre ses mains. Le peuple représente en théorie l'ensemble des intérêts que nous avons décrits plus haut, mais il est clair que ce sont les intérêts du plus grand nombre qui priment, donc ceux des consommateurs. Le peuple est-il compétent ? Peut-il juger en toute sérénité ? Dans des questions comme celle du blé, qui est à la fois économique et politique, et de toute façon très compliquée, vu la multiplicité des intérêts en présence, le peuple ne peut pas être vraiment compétent. C'est la raison pour laquelle il est extrêmement influençable et facilement victime de la propagande. On l'a vu en 1956, lors de la votation sur la revision de l'article 23 *bis* de la Constitution. A ce moment-là, le peuple s'est laissé entraîner par la propagande qui lui disait que le nouvel article provoquerait un renchérissement du prix du pain. Le peuple n'est donc sensible qu'à l'un des aspects de la question qui lui est posée et cet aspect

devient rapidement la clé du scrutin. Une question qui semble de peu d'importance par rapport à l'ensemble d'une loi, comme une question de durée, peut ainsi faire échouer tout un projet acceptable et juste par ailleurs. Les gros partis et les mouvements dotés de fonds considérables peuvent donc influencer les résultats des scrutins presque à leur guise, d'autant plus qu'actuellement, ces votations fréquentes n'amènent aux urnes qu'une faible proportion des électeurs.

Compte tenu de tous ces éléments, il s'avère extrêmement difficile de porter un jugement. On peut cependant conclure en disant que dans son ensemble, le régime du blé a donné satisfaction. Il n'est pas de la compétence de l'auteur de ce travail de porter un jugement sur l'ensemble du problème agricole en Suisse, ce qui l'entraînerait beaucoup trop loin. Son but étant de montrer comment une question économique importante avait été résolue dans la législation, il n'a pu que faire allusion aux problèmes connexes.

BIBLIOGRAPHIE

I. SOURCES

A. *Documents et textes officiels.*

Recueil officiel des Lois et Ordonnances de la Confédération suisse. Berne.

Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale. Berne.

Feuille fédérale de la Confédération suisse. Berne.

Dans la Feuille fédérale, les principaux documents utilisés ont été les suivants :

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale au sujet de l'arrêté du Conseil fédéral du 2 juillet 1920 concernant les prix des céréales panifiables indigènes. (Du 20 août 1920.) FF. 1920, IV, 119.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'encouragement de la culture indigène du blé. (Du 3 avril 1922.) FF. 1922, I, 581.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays en blé. (Du 27 mai 1924.) FF. 1924, II, 413.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la prorogation de l'Arrêté fédéral du 1er juillet 1922 tendant à encourager la culture des céréales panifiables dans le pays. (Du 27 mai 1924.) FF. 1924, II, 479.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la suppression du monopole du blé et l'exécution des arrêtés fédéraux qui tendent à encourager la culture des céréales dans le pays. (Du 14 novembre 1924.) FF. 1924, III, 793.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet d'arrêté fixant un prix minimum et un prix maximum pour le blé du pays et mettant la prime de mouture à la charge de la Confédération. (Du 3 mars 1925.) FF. 1925, I, 729.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative concernant l'approvisionnement du pays en blé. (Du 6 décembre 1926.) FF. 1926, II, 835.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 5 décembre 1926 sur l'arrêté fédéral du 21 avril 1926 portant addition à la Constitution fédérale d'un article 23 *bis* sur l'approvisionnement du pays en céréales. (Du 5 janvier 1927.) FF. 1927, I, 17.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation provisoire de l'approvisionnement en blé. (Du 31 janvier 1927.) FF. 1927, I, 69.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime provisoire de l'approvisionnement en blé. (Du 31 janvier 1928.) FF. 1928, I, 93.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire demandant l'insertion dans la Constitution fédérale d'un article 23 *bis* relatif à l'approvisionnement de la Suisse en blé. (Du 2 avril 1928.) FF. 1928, I, 933.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 3 mars 1929 sur la demande d'initiative visant l'insertion d'un article 23 *bis* dans la Constitution fédérale (approvisionnement du pays en blé). (Du 1er mai 1929.) FF. 1929, I, 519.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation provisoire de l'approvisionnement du pays en blé. (Du 18 mai 1929.) FF. 1929, I, 727.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi concernant le ravitaillement du pays en blé. (Du 26 janvier 1932.) FF. 1932, I, 133.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prolongation du régime provisoire du blé. (Du 24 mai 1932.) FF. 1932, I, 842.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les postulats concernant la modification du régime du blé. (Du 11 mai 1937.) FF. 1937, I, 965.

Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les postulats concernant la modification du régime du blé. (Du 16 juillet 1937.) FF. 1937, II, 573.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le relèvement des droits d'entrée sur le froment et le seigle. (Du 6 septembre 1938.) FF. 1938, II, 405.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord international sur le blé conclu à Washington. (Du 14 mai 1948.) FF. 1948, II, 341.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord international sur le blé conclu à Washington le 3 mars 1949. (Du 21 avril 1949.) FF. 1949, I, 797.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le prix d'achat du blé indigène de la récolte de 1950. (Du 16 août 1950.) FF. 1950, II, 695.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi fédérale sur le ravitaillement du pays en blé. (Du 21 octobre 1950.) FF. 1950, III, 255.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie. (Du 19 janvier 1951.) FF. 1951, I, 141.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation de mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays en céréales panifiables. (Du 31 juillet 1951.) FF. 1951, II, 576.

Rapport du Conseil fédéral à la commission du Conseil national pour le projet concernant la prorogation de mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays en céréales panifiables. (Du 22 février 1952.) FF. 1952, I, 460.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur le ravitaillement du pays en blé. (Du 24 novembre 1952.) FF. 1952, III, 669.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 23 novembre 1952 sur les arrêtés fédéraux concernant le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit et le ravitaillement du pays en céréales panifiables. (Du 10 décembre 1952.) FF. 1952, III, 803.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables. (Du 10 février 1953.) FF. 1953, I, 337.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la ratification de l'accord international sur le blé conclu à Washington le 13 avril 1953. (Du 19 mai 1953.) FF. 1953, II, 352.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les prix d'achat du blé indigène de la récolte de 1955. (Du 10 mai 1955.) FF. 1955, I, 908.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision du régime du blé. (Du 13 janvier 1956.) FF. 1956, I, 65.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la ratification de l'accord international sur le blé. (Du 29 juin 1956.) FF. 1956, I, 1381.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 30 septembre 1956 concernant la revision du régime du blé et le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale. (Du 12 novembre 1956.) FF. 1956, II, 677.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime transitoire du blé. (Du 12 juillet 1957.) FF. 1957, II, 235.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 24 novembre 1957 sur les dispositions constitutionnelles concernant l'énergie atomique et la protection contre les radiations ainsi que sur la prorogation des dispositions sur le ravitaillement du pays en céréales panifiables. (Du 13 décembre 1957.) FF. 1957, II, 1175.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur le ravitaillement du pays en blé. (Du 24 janvier 1958.) FF. 1958, II, 265.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approvisionnement du pays en blé. (Du 16 juin 1958). FF. 1958, II, 179.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la ratification de l'accord international sur le blé. (Du 5 mai 1959). FF. 1959, I, 1239.

Le Problème du Blé. Mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays. Rapport de la commission d'études instituée par le Conseil fédéral. Mars 1923.

L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948. Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne. Centrale fédérale de l'économie de guerre. 1951.

10 Jahre eidgenössische Getreidegesetzgebung. Die Bewährungsprobe in der Kriegswirtschaft. Eidgenössische Getreideverwaltung. Bern, 1944.

Mesures de la Confédération en faveur des populations montagnardes. Vie économique. 1956. Publication du Département fédéral de l'économie publique. Berne.

B. *Statistiques*

Les données statistiques de ce travail ont été tirées des documents officiels suivants :

Feuille fédérale de la Confédération suisse. Berne.

L'Economie de Guerre en Suisse. 1939-1948. Rapport du Département fédéral de l'économie publique. Berne. Centrale de l'économie de guerre. 1951.

Statistiques et évaluations agricoles. Publiées par le Secrétariat des paysans suisses. 35e fascicule. 1958, Brugg, 1958.

Statistiques fournies par l'Administration fédérale des blés à Berne.

World Wheat Statistics. May 1959. International Wheat Council, London.

II. TRAVAUX

Getreidemonopol. Verfassungsbestimmungen und Ausführungsgesetz entworfen durch Dr E. W. Milliet. Bern, Stämpfli & Cie, 1909.

Die Forderung des Getreidebaues durch den Bund mit besonderer Berücksichtigung des Getreidemonopols. Denkschrift der Schweizerischen Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung an den schweizerischen Bundesrat und die Bundesversammlung. Basel und Zürich, 1916.

Das Getreidemonopol in der Schweiz. Seine rechtlichen, wirtschaftlichen und geschichtlichen Grundlagen, par Edgar Fleischmann. Zürich. H. Müller. 1921.

Industrie und Getreidemonopol. Eine Schrift zur Aufklärung und Stellungnahme der Industrie. Par le Industrie Verein. St. Gall. Zollikofer & Cie. 1922.

Contre le Monopole du Blé, par P. Béguin, Dr jur., Zurich. Traduit de l'allemand par W. Droin, Dr jur., Genève. Genève, 1924.

Pour assurer l'approvisionnement de la Suisse en pain. Réplique du Dr Charles Koenig, conseiller national, à la brochure du Dr Béguin *Contre le Monopole du Blé.* Brougg, 1924.

Die Getreideversorgung der Schweiz während des Weltkrieges par Josef Studer. Thèse. Zürich, 1925.

Die Getreide- und Brotversorgung der Schweiz, par le Generalsekretariat der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände. Zürich, 1925.

L'Importance du Monopole des Céréales pour l'Agriculture et l'Economie nationale suisse, par Richard König. Union suisse des paysans. Berne, Imprimerie fédérative S. A., 1926.

Zur Getreidefrage. Ein aufklärendes Wort zur Abstimmungsvorlage vom 5. Dezember 1926, par Gottfried Keller. Edité par l'Aktionskomittee für die Vorlage der Bundesversammlung. Aarau, 1926.

Zur Vorlage der Bundesversammlung über die Getreideversorgung, par le conseiller fédéral Edmund Schulthess. Tirage à part de la *Neue Zürcher Zeitung.* Zürich, 1926.

La politique du blé à travers les âges, par Emile Savoy. Articles publiés dans *La Liberté.* Fribourg, 1926.

Die Monopolgegner als Wegweiser zur Sackgasse, par Dr E. Laur, Schweizerischer Bauernsekretär. Erwiderung auf die Schrift der Monopolgegner *Die Getreidefrage als Wegscheide.* Schweizerischer Bauernverband. Brugg, 1926.

Unser tägliches Brot und das neue schweizerische Brotgetreiderecht, par le Dr J. Wirz. Fribourg, 1926.

Der Getreidebau und die Brotversorgung der schweizerischen Landwirtschaft während der Kriegs- und Nachkriegszeit, par Albert Kientsch. Tirage à part du Rapport annuel de l'école d'agriculture. Rütti, 1926/1927.

Die Getreidefrage der Schweiz. Ein Vorschlag für eine monopolfreie Lösung, par Leo Frey. Zürich, A. Gutzwiller AG., 1927.

L'approvisionnement du pays en blé. Conférence donnée le 7 mai 1926 à la Société des agriculteurs suisses par le colonel E. Richner, directeur de l'Administration fédérale des blés.

Un nouveau régime du blé en Suisse, par G. Paillard, professeur à l'Université de Lausanne. Extrait de la *Revue économique internationale*, numéro d'octobre 1926. Bruxelles, 1929.

Die Beziehungen zwischen der schweizerischen Mühlenindustrie und dem Staat, par Max Burri. Bern, Leipzig, 1935.

Le Régime du Blé, par Marc Tapernoux. Exposé destiné aux apprentis meuniers de la Suisse romande. Société des meuniers de la Suisse romande. Satigny, 1944.

Politique agricole et intégration européenne, par M. Fritz Richner, président du Conseil d'administration de l'Union de Banques Suisses. Discours prononcé à l'Assemblée générale ordinaire du 27 février 1959.

Contribution à l'étude des ouvriers paysans en Suisse. Résultats d'une enquête. Par le Dr Rodolphe Rubattel. Editions du Secrétariat des paysans suisses. Brougg, 1959.

La petite propriété paysanne dans le canton de Vaud, par le Dr Rodolphe Rubattel. Chambre vaudoise d'agriculture. Lausanne, 1959.

III. PÉRIODIQUES

Annuaire Agricole de la Suisse.

Gazette de Lausanne.

Journal de Genève.

Neue Zürcher Zeitung.

Le Monde.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Chapitre premier. *Généralités* 9

§ 1. *Les conditions naturelles de la Suisse* 9

Section 1 : Le sol 9

Section 2 : Le climat 10

§ 2. *Les conditions historiques* 10

Section 1 : Avant le XIX^e^ siècle 10

Section 2 : Le XIX^e^ siècle 11

§ 3. *Les causes de la diminution de la culture des céréales en Suisse* 12

Section 1 : Causes premières 12

Le développement des moyens de communication et de l'industrie 12

Section 2 : Causes secondaires. 12

a) La baisse du prix du blé et la hausse continue des prix de la viande et du lait 12

b) Les conditions de culture 13

c) Le manque de protection 13

Chapitre II. *Les premières mesures et les premières discussions aux Chambres* 15

§ 1. *Les délibérations des Chambres* 15

§ 2. *Les premières mesures* 16

Chapitre III. *La Guerre de 1914-1918* 17

§ 1. *Les importations* 17

Section 1 : Le changement des sources d'importation. 17

Section 2 : L'organisation des importations. 18

a) Premières mesures 18

b) Le monopole 19

c) Les transports maritimes 19

d) La route du sud 21

e) L'accord avec les Etats-Unis 21

§ 2. *Les mesures prises pour la mouture* 22
Section 1 : Premières mesures 22
a) La farine-type 23
b) Le contrôle de la mouture 23
c) Le contingentement de la mouture 23
Section 2 : Le rationnement du pain et de la farine 24
§ 3. *L'encouragement à la production indigène* 26
Section 1 : Mesures pour augmenter la rentabilité de la culture indigène des céréales 27
a) Fixation du prix du blé 27
b) La garantie des prix 28
c) Les primes 28
Section 2 : Mesures pour encourager les moyens de culture . . 29
a) Les semences 29
b) Les outils et machines agricoles 29
c) La propagande agricole 30
Section 3 : Le cas du producteur-consommateur 30
Section 4 : L'extension obligatoire des cultures 32
a) Les mesures obligatoires 32
b) Les résultats 33
§ 4. *Conclusion* 34

PREMIÈRE PARTIE

L'élaboration de l'article 23 *bis* de la Constitution fédérale et de la loi fédérale de 1932 instituant le régime du blé

Chapitre premier. *Premières discussions et premiers projets* 35
§ 1. *Introduction* 35
§ 2. *L'encouragement à la culture des céréales et le projet Steiner* . . 35
Section 1 : Le rapport de l'Office fédéral de l'alimentation . . 35
Section 2 : L'encouragement à la culture des céréales 36
Section 3 : Les « régions montagneuses » et la « consommation domestique » 37
Section 4 : Les travaux des commissions 38
Section 5 : Le projet Steiner 38
Section 6 : Le projet de loi de la « Petite commission d'études » 39
a) Encouragement de la culture du blé 39
b) Les réserves de blé 40
c) Protection de la meunerie 40
d) Dispositions administratives et financières 40

Section 7 : L'avis du Département de justice et police 40

§ 3. *Les autres projets* 41
Section 1 : Le projet de l'Union suisse des meuniers 41
Section 2 : Le projet de M. Schoch (courtier en céréales) . . . 41
Section 3 : Le projet du Secrétariat suisse des paysans 42
Section 4 : Le projet de l'Union suisse des sociétés de consommation 43
Section 5 : Le projet du Syndicat des courtiers en céréales de la Suisse romande 43
Section 6 : Le projet du Comité central du commerce suisse des céréales 44
Section 7 : Les suggestions des moulins agricoles 44
Section 8 : Considérations générales sur ces projets 44

§ 4. *La position du Conseil fédéral* 45

§ 5. *Considérations générales* 47

Chapitre II. *La querelle du monopole* 48

§ 1. *Les origines de la question* 48
Section 1 : Avant la Guerre mondiale 48
Section 2 : Le monopole pendant la guerre 49
Section 3 : Les premières années d'après-guerre 49

§ 2. *L'évolution du problème dès 1924* 50
Section 1 : L'entrée en scène du problème 50
Section 2 : Le message du Conseil fédéral du 27 mai 1924 concernant les mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays en blé 50
Section 3 : Le message du Conseil fédéral du 14 novembre 1924 concernant la suppression du monopole du blé et l'exécution des arrêtés fédéraux qui tendent à encourager la culture des céréales dans le pays 52
Section 4 : La discussion au Conseil des Etats du message du 14 novembre 1924 53
Section 5 : Les discussions mouvementées de 1925 54
a) La situation économique 54
b) La discussion au Conseil des Etats du message du Conseil fédéral du 27 mai 1924 préconisant l'introduction dans la Constitution d'un article 23 *bis* réglant la question de l'approvisionnement en blé 55
c) La discussion au Conseil national. 57
d) La suite des discussions 58
e) Les commentaires de l'époque 60

Section 6 : La discussion devant l'opinion publique 61
a) La campagne jusqu'au 5 décembre 61
b) L'initiative contre le monopole et la motion Duft. 63
I. L'initiative contre le monopole 63
II. La motion Duft 64
c) La position des partis et des divers groupements d'opinion 64
d) Le résultat de la votation 65

Chapitre III. *L'élaboration du régime du blé après la votation du 5 décembre 1926* 68
§ 1. *Premières motions et postulats* 68
§ 2. *Le régime transitoire* 70
§ 3. *L'élaboration proprement dite du nouveau régime* 72
Section 1 : Le plan de l'Union suisse des meuniers 73
Section 2 : La position du Conseil fédéral 74
a) Le sort de l'initiative 74
b) Le contreprojet du Conseil fédéral 75
I. Les réserves 75
II. L'encouragement à la culture indigène 76
III. La protection de la meunerie 76
IV. Les frais 76
Section 3 : La discussion aux Chambres 77
Section 4 : La votation fédérale du 3 mars 1929. 80
Section 5 : Considérations générales 82
§ 4. *Le dernier régime transitoire* 83
Section 1 : Les propositions du Conseil fédéral 83
Section 2 : Le projet devant les Chambres 85

DEUXIÈME PARTIE

La Loi fédérale du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé

Chapitre premier. *Introduction* 89
Chapitre II. *La réserve* 91
Chapitre III. *La protection du blé indigène* 93
§ 1. *La prise en charge* 93
Section 1 : Le prix d'achat du blé indigène 93
Section 2 : L'obligation d'alimentation directe 94

§ 2. *La prime de mouture* 95

§ 3. *L'amélioration de la culture* 97

Chapitre IV. *La meunerie nationale* 99

§ 1. *Les dispositions communes* 100

§ 2. *Les moulins de commerce* 100

Section 1 : Les obligations des moulins de commerce 100

a) La garantie 100
b) La comptabilité 101
c) L'entreposage du blé fédéral 101
d) La reprise du blé de la Confédération 102

Section 2 : La protection de la meunerie de commerce 102

a) Le monopole fédéral d'importation de la farine. 102
b) Les frais de transport 103

§ 3. *Les moulins à façon* 104

Chapitre V. *La protection des consommateurs* 106

Chapitre VI *La surveillance du trafic du blé* 108

Chapitre VII. *Administration financière* 110

Chapitre VIII. *Dispositions pénales* 111

Chapitre IX. *Organisation* 112

Chapitre X. *Conclusion* 114

TROISIÈME PARTIE

Le régime actuel

Chapitre premier. *Introduction* 115

§ 1. *Les années d'application de la loi de 1932* 115

§ 2. *La Deuxième Guerre mondiale* 124

Section 1 : Le plan d'extension des cultures. 124

Section 2 : L'approvisionnement du pays en blé 128

a) Les importations 128
b) Les réserves 133

Section 3 : L'orientation de la consommation 134

a) La farine 134
b) Le pain 136

Chapitre II. *La réorganisation du régime du blé* 140

§ 1. *Le régime provisoire de l'additif constitutionnel* 142

Section 1 : L'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 . . 142

Section 2 : Le détail du régime provisoire 148

a) Les céréales panifiables 149
I. La centralisation des importations 149
II. La réserve 150
III. La meunerie de commerce 151

b) *La farine et le pain* 152
I. Fabrication 152
II. Politique des prix 153
III. Vente, emploi et exportation de la farine 154

c) *Autres dispositions* 154

d) *Dispositions finales* 154

§ 2. *La tentative de revision de l'article 23 bis de la Constitution fédérale* 155

Section 1 : Le projet du Conseil fédéral 155

Section 2 : La discussion du projet aux Chambres fédérales . . 162

Section 3 : La votation fédérale du 30 septembre 1956 167

§ 3. *La prorogation du régime transitoire* 170

§ 4. *La loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé* 175

Section 1 : Fondement constitutionnel et plan 176

Section 2 : Définitions 176

Section 3 : La réserve 177

Section 4 : Le blé indigène 179

a) La prise en charge 179
b) La prime de mouture 181
c) L'amélioration de la culture 183

Section 5 : La meunerie 183

a) Les moulins de commerce 184
I. La répartition des moulins à blé tendre et l'égalisation partielle de la marge de mouture 186
II. Le contingentement des moulins de commerce 188
b) Les moulins à façon 190
c) Les moulins à décortiquer 191

Section 6 : La sauvegarde des intérêts des consommateurs . . 192

Section 7 : La surveillance du trafic du blé 193

Section 8 : L'organisation 194

Section 9 : Le financement du régime 195

Section 10 : L'obligation de renseigner 196

Section 11 : Les dispositions pénales, les sanctions administratives et dommages-intérêts et la juridiction administrative 197
Section 12 : Dispositions finales 197

Chapitre III. *Les accords internationaux sur le blé* 198
§ 1. *Introduction historique* 198
§ 2. *L'accord international sur le blé du 6 mars 1948* 200
§ 3. *Les accords internationaux sur le blé entrés en vigueur* 202
Section 1 : L'accord du 23 mars 1949 202
Section 2 : L'accord du 13 avril 1953 205
Section 3 : L'accord du 25 avril 1956 208
Section 4 : Le nouvel accord international du 10 mars 1959 . . 209
§ 4. *Considérations générales* 212

CONCLUSION 215

Bibliographie 225